



ביקורת פנימית

דוח ביקורת מסכם לשנת 2024

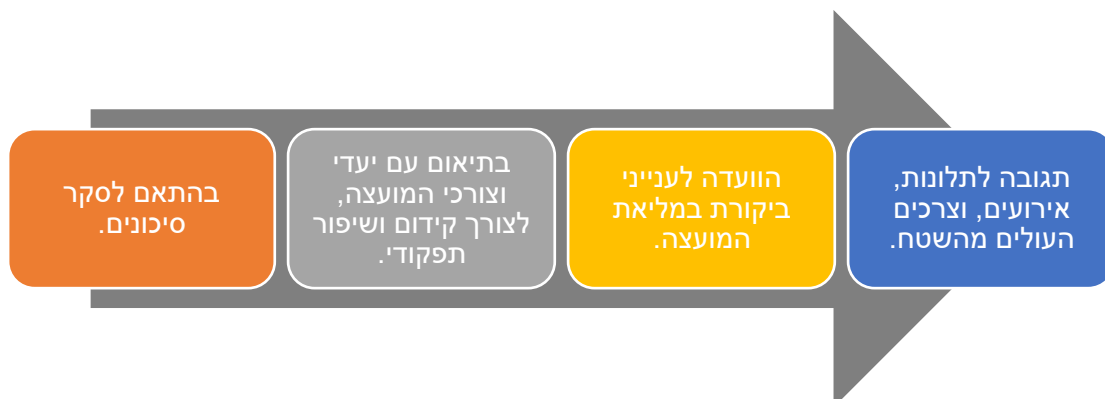
מבקר המועצה והממונה על תלונות הציבור

ביקורת פנימית מועצה אזורית משגב

דו"ח מסכם ביקורת פנימית במועצה אזורית משגב לשנת 2024

כללי

1. **ביקורת פנימית** - הינה פעילות בלתי תלויה ואובייקטיבית של הבטחה (assurance) וייעוץ, אשר מיועדת להוסיף ערך ולשפר את פעולות הארגון. היא מסייעת לארגון להשיג את מטרותיו בהבאת גישה שיטתית וממוסדת, לשם הערכה ושיפור האפקטיביות של תהליכי ניהול סיכונים, בקרה, פיקוח ושליטה (governance).
2. **מטרת הביקורת** - לסייע לחברי הארגון בביצוע תפקידם שבתחום אחריותם. למטרה זו הביקורת הפנימית מספקת להם ניתוחים, הערכות, המלצות, ייעוץ ומידע הנוגעים לפעולותיהם.
3. **הביקורת הפנימית** במועצה אזורית משגב, מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת המועצות המקומיות להעסיק בכל מועצה מקומית ומועצה אזורית מבקר פנימי לביצוע עבודת הביקורת (הוחל בינואר 2008).
4. בכל רשות מקומית תוקם **ועדה לענייני ביקורת** המורכבת מחברי מליאת המועצה, שמתפקידה לדון בדוחות הביקורת על הרשות ולעקוב אחר תיקון הליקויים ויישום ההמלצות שהעלתה הביקורת.
5. **תהליך בחירת נושאי הביקורת:**
 - א. בהתאם לסקר סיכונים.
 - ב. תיאום עם יעדי וצורכי המועצה, לצורך קידום ושיפור תפקודי.
 - ג. דרישות הוועדה לענייני ביקורת במליאת המועצה.
 - ד. תגובה לתלונות, אירועים, וצרכים העולים מהשטח.



בניגוד למבקר חיצוני, פועל המבקר הפנימי ברשות המקומית מתוך הארגון ולמען הארגון, ומצוי באינטראקציה שוטפת עם נושאי הביקורת.

6. הנושאים שבוצעו:

א. ניהול נכסי מקרקעין במועצה אזורית משגב:

- 1) מנגנון ניהול נכסים,
- 2) תוכניות עבודה ונהלים
- 3) ממשקים ממוחשבים,
- 4) פרוגרמה לצורכי ציבור,
- 5) שיקולים כלכליים בניהול הנכסים,
- 6) בטיחות אחזקה וביטוח,
- 7) פיקוח על מצב הנכסים ושלמותם,
- 8) פרסום מידע לציבור,

ב. עמידה בתקנות הבטיחות של בריכות שחייה ציבוריות במועצה אזורית משגב:

- 1) רישיון עסק להפעלת בריכות שחייה ציבוריות,
- 2) הפיקוח על הפעלת בריכות שחייה ציבוריות,
- 3) ליקויי בטיחות ותברואה בבריכות שחייה ציבוריות,
- 4) מתקני משחקים וספורט בבריכות שחייה,
- 5) ביטוח לבריכות שחייה ציבוריות,

ג. ליווי והכוונה מקצועית של ועדות הביקורת בוועדים המקומיים.

ד. טיפול בתלונות שנתקבלו (מתוקף תפקידי כממונה על תלונות הציבור).

ה. סיוע למאמצי המועצה במלחמת "מלחמת חרבות ברזל" בזירה הצפונית.

עיקרי הממצאים, המסקנות וההמלצות

1. ניהול נכסי מקרקעין במועצה אזורית משגב

מטרת הביקורת

בחינת נושא ניהול נכסי המועצה בהיבטים שונים: מנגנון ניהול נכסים, ניהול המידע על הנכסים, פיקוח ושמירה על שלמותם ובריאותם, שיקולים כלכליים, תכנון צורכי ציבור ושיקופות המידע על הנכסים לציבור.

נושאי הביקורת:

- א. מנגנון ניהול נכסים,
- ב. תוכניות עבודה ונהלים
- ג. ממשקים ממוחשבים,
- ד. פרוגרמה לצורכי ציבור,
- ה. שיקולים כלכליים בניהול הנכסים,
- ו. בטיחות אחזקה וביטוח,
- ז. פיקוח על מצב הנכסים ושלמותם,
- ח. פרסום מידע לציבור,

המסד הנורמטיבי

- א. בישראל היבטים מסוימים של ניהול הנכסים ברשויות המקומיות מוסדרים בדיני הרשויות המקומיות. ישנן, הוראות לגבי מינוי רשם נכסים, אופן רישום הנכסים והמידע שיש לרכז עליהם, כמו כן, מוסדרים התהליכים הנוגעים לקבלת זכויות במקרקעין ובהעברתן, כגון: מכירת נכסים, השכרתם והקצאתם.
- ב. סעיף 187 לפקודת העיריות קובע כי "כל מקרקעין שהם קניינה של עירייה יירשמו בספרי האחוזה על שם העירייה".
- ג. סעיף 188 קובע כי "עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך".
- ד. "עירייה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות, אולם השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים והשכרת נכס שחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב-1972, חל על שכירותו, טעונות החלטה ואישור כאמור בסעיף קטן (א)".
- ה. כל רשות מקומית תנהל **פנקס מיוחד** שבו תרשום זכויותיה במקרקעין.

- ו. פנקס המקרקעין של הרשות המקומית יהיה מורכב משני חלקים אלה:
- 1) כרטיסי נכסי דלא-ניידי לפי טופס א' שבתוספת הראשונה;
 - 2) ספר נכסי דלא-ניידי לפי טופס ב' שבתוספת הראשונה;
- ז. מועצת הרשות המקומית תסמיך אחד מעובדיה להיות **רשם נכסים** ומתפקידו יהיה לנהל את פנקס המקרקעין של הרשות המקומית לפי תקנות אלה.
- ח. רשם הנכסים ירשום בפנקס המקרקעין של הרשות המקומית כל זכות במקרקעין לטובת הרשות המקומית וכן כל זכות במקרקעין של הרשות המקומית לטובת אדם זולתה, תוך חודש ימים מיום שנוצרה.
- ט. לא ייעשה שום רישום בפנקס המקרקעין של הרשות המקומית אלא על ידי רשם הנכסים או עובד אחר של הרשות המקומית שהורשה על ידיו באישור המועצה.
- י. משרד הפנים סבור כי קיימת חשיבות רבה לניהול נכסים יעיל מצד הרשויות המקומיות, וכי על הרשות המקומית לנהל מעקב אחר הנכסים בהתאם לתקנות, לערוך רישום של כלל זכויותיה במקרקעין ובנכסיה ולבצע מעקב אחר השימוש במקרקעין. עליה לעקוב אחר מימוש תוקף ההסכמים ואכיפתם. כמו כן, הוחלט כי יבוזרו לרשויות המקומיות סמכויות להקצות מקרקעין ללא תמורה לטובת הציבור וזאת בכפוף לדרכי בקרה אפקטיבית.
- יא. בתחום הארגוני בשנים 2020 - 2022 גיבש מנהל השלטון המקומי במשרד הפנים טיוטת מסמך של תיאור תפקיד של **מנהל יחידת הנכסים**, ובדצמבר 2022 פורסם תיאור התפקיד של מנהל יחידת הנכסים ברשות המקומית.

עיקרי הממצאים:

1. מנגנון ניהול הנכסים

- א. ניהול נכסי המקרקעין של הרשות המקומית כולל פעולות מגוונות כגון: איסוף מידע על הנכסים, מעקב אחר מצבם ופיקוח עליהם, והקצאתם של הנכסים לשימושים שונים. לכן חשוב שיהיה **מנגנון ניהול נכסים** אפקטיבי שיבטיח את שלמות הנכסים ואת השימוש המושכל בהם.
- ב. **מינוי רשם נכסים כדין** - תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות ניהול פנקסים), מחייבות שכל רשות מקומית תנהל פנקס מיוחד שבו תרשום את זכויותיה במקרקעין (להלן - פנקס זכויות במקרקעין או פנקס הזכויות). עוד הן קובעות כי מועצת הרשות המקומית תסמיך את אחד מעובדיה להיות רשם נכסים ומתפקידו יהיה לנהל את פנקס הזכויות במקרקעין לפי האמור בתקנות.
- ג. לפי התקנות, רשם הנכסים הוא הגורם המוסמך והאחראי לרישום הזכויות במקרקעין, לרבות לטובת הרשות, ולשמירת פנקס הזכויות במקרקעין של הרשות המקומית. קיום ספר נכסים, פנקס זכויות במקרקעין כולל כל הפרטים הדרושים.
- ד. **ניהול פנקסי זכויות במקרקעין** - על פי תקנות ניהול פנקסים, על הרשות לנהל פנקס זכויות במקרקעין. בתקנות נקבע כי הפנקס יהיה מורכב משני חלקים: כרטיס לכל נכס במקרקעין; וספר נכסים שירכז מידע עיקרי על כלל הנכסים. יצוין כי פנקסי הזכויות האמורים אינם פנקסי המקרקעין שמנהלת המדינה לפי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק המקרקעין), ולכן אין בעצם הרישום בהם הוכחה לזכויות.
- ה. **כרטיס הנכס** צריך לכלול פרטים הקשורים לנכס, כמו פרטי זיהוי: כתובת הנכס, מספר הגוש והחלקה, פרטי הבעלים; פרטים הקשורים לתכנון ולבנייה בנכס, כגון: ייעוד הנכס והשימוש בו, שטחו וסוג הבנייה; מידע על מקור הזכויות בנכס; פרטים הנוגעים לרישומו של הנכס בפנקסי לשכת רישום המקרקעין, שינויים שחלו בנכס לאורך השנים, וכן פירוט הביקורת על מצבו של הנכס.
- ו. המידע והמעקב על נכסי הרשות הם אמצעי עזר להבטיח את הזכויות של הרשות בנכסים שהועמדו לרשותה. כמו כן, מסד נתונים על הנכסים מאפשר לקבל החלטות ניהוליות מושכלות בכל התהליכים הקשורים לניהול הנכסים, כגון: הקצאת נכסים, ייזום תוכניות, תחזוקה, פיקוח על המשתמשים בנכסים, ניהול הליכים משפטיים, פיתוח הנכסים והשבחתם. בהיעדר מידע מעודכן הרשות עלולה לאבד נכסים או לא לעשות שימוש מיטבי בהם, וכן היא עלולה להתקשות בתכנון המענה לצורכי הציבור.

ז. **בדצמבר 2022** פורסם תיאור התפקיד של **מנהל יחידת הנכסים ברשות המקומית**.
תיאור התפקיד כולל:

תחומי אחריות: ניהול יחידת הנכסים של הרשות, ניהול הנכסים של הרשות, פיקוח ובקרה על נכסי הרשות, מיצוי הכנסות מניהול נכסי הרשות המקומית.

ח. **הביצועים והמשימות העיקריות, כנגזר מתחומי האחריות:**

ניהול יחידת הנכסים של הרשות המקומית:

- (1) תכנון תכניות עבודה תקופתיות של היחידה בתחום לטווח הקצר והבינוני בשיתוף עם מנהל היחידה ופיקוח על ביצוען ויישום המדיניות בתחום.
- (2) ניהול תקציב היחידה, מעקב ודיווח על ביצוע על פי תכניות העבודה השנתיות.
- (3) הפקת דו"חות חודשיים ותקופתיים להנהלת הרשות
- (4) חלוקת משימות, הנחיה ופיקוח על ביצוען על ידי כלל עובדי היחידה.
- (5) ניהול עובדי היחידה הכולל – גיוס עובדים בתיאום עם מערך משאבי אנוש, הנחייה, הכוונה והדרכה מקצועית של העובדים והמנהלים, ביצוע משוב והערכה תקופתיים ודאגה לנוכחות ורווחת העובד.

ניהול הנכסים של הרשות המקומית:

- (1) ניהול הנכסים בבעלות הרשות המקומית (מבנים, מגזרים וזכויות) לרבות אחריות על מכירה, השכרה, רכישה, שמירה על הנכסים מפני פלישה של גורמים זרים ו/או שימוש שאינו כדן וכן אחריות על יישום ההסכמים מול צדדים שלישיים ואחרים על קבלת התשלומים מתוקף הסכמים אלו והפעלתם באופן כלכלי ככל האפשר.
- (2) איתור, מיפוי, תיעוד, מסירה וקבלה של נכסים עירוניים.
- (3) ניהול וטיפול בהפקעות והקצאות.
- (4) פיצויים בגין הפקעת מקרקעין לצרכי ציבור.
- (5) מעקב אחר השימוש במקרקעין, מימוש תוקף ההסכמים ואכיפתם (לרבות גביית דמי שימוש / זיכיון / שכירות / חכירה וכו').
- (6) ניהול ספרי הנכסים של הרשות תוך ניהול ועדכון מאגר מידע ממוחשב על נכסי הרשות הכולל פרטים שונים על הנכס לרבות גודל השטח, תאריך מדידת השטח, גוש וחלקה, מקור הזכות, תאריך התחלת הזכות, ייעוד, שימוש בפועל ופרטים נוספים שיאפשרו מעקב ובקרה.
- (7) אחריות לביצוע ההסכמים בין העירייה לבין זכייני הנכסים ברשות, כולל הכנת מכרזים וחדוש חוזים.

- 8) ניהול ואחריות על נושא ביטוחי הרשות, לרבות חידוש פוליסות, הכנת מכרזי ביטוח, העברה וביצוע מעקב אחר תביעות לחברות הביטוח.
- 9) קידום נכסי הרשות והשבחת הנכסים כחלק ממיצוי הפוטנציאל המיטבי בנכס לטובת צרכי הרשות וההתפתחויות במרחב העירוני (לדוגמה צורך של נכסים באזור אחד לעומת אזור אחר, שינוי ייעוד, צורך במבני ציבור וכדומה).
- 10) מתן המלצות לרכישת נכסים מכספי קרן המקרקעין בהתאם לשיקול דעתו המקצועי ובחינת צרכי הרשות המקומית.
- 11) ריכוז והכנה של כל החומר המקצועי המובא בפני הוועדות השונות לרבות טיפול בהחלטות הוועדות השונות.
- 12) יישום הנחיות משרד הפנים לעניין עשייה במקרקעין
- 13) מתן מענה לביקורות חוץ ופנים.

פיקוח ובקרה על נכסי הרשות המקומית

- 1) מעקב ובקרה אחר נכסי הרשות המקומית (לרבות רישום כלל זכויות הרשות בנכסים מיקומם, ייעודם, השימוש שנעשה בהם, הגוף המשתמש, תקופת השימוש, תוקף ערבות, ותוקף השימוש (הסכם, הקצאה, זיכיון וכו').
- 2) הפעלת אמצעי אכיפה עירוניים בתחומי תכנון ובניה, רישוי עסקים ותביעות משפטיות כחלק מניהול הנכסים על פי דין.
- 3) אחראי לביצוע סקרי נכסים וניהול ספר נכסים, פינויים ושמירה על הרכוש הציבורי.
- 4) טיפול בפינוי פולשים משטחים עירוניים.
- 5) קביעת נהלים לעניין רכישת נכסים, מכירת נכסים, שכירת נכסים עירוניים לגורמי חוץ, ושכירת נכסים עבור הרשות המקומי מגורמים חיצוניים לרבות, הליכי הרישום בלשכת רישום המקרקעין, בדיקת שמאות לקביעת ערך הנכס וקבלת אישור היועץ המשפטי של הרשות המקומית.
- ט. **מהביקורת עולה, כי:** במועצה מונה לתפקיד **רשם נכסים** מזכיר אגף ההנדסה בנוסף על תפקידו. המינוי אושר במליאת המועצה מתאריך 13/09/2021 ראה פרוטוקול¹.
- י. **מהביקורת עולה, כי:** לא מונה במועצה **מנהל יחידת נכסים** על פי תיאור התפקיד לעיל של משרד הפנים. תיאור התפקיד כולל את האחריות ואת מכלול התפקידים הכרוכים בניהול נושא הנכסים ברשות המקומית.

¹ ראה פרוטוקול מליאה מיום ה-13/09/2021 אישור משרת "ממונה נכסי הרשות" על פי המוגדר בתקנות הרשויות המקומיות. ניהול פנקסי זכויות במקרקעין) תשכ"ז-1967. "מועצת הרשות תסמיך אחד מעובדיה להיות רשם הנכסים ומתפקידו יהיה לנהל את פנקס המקרקעין של הרשות המקומית לפי תקנות אלה".

יא. הביקורת סבורה, כי: יש למנות מנהל נכסים במועצה האחראי על מכלול התפקידים הכרוכים בניהול הנכסים כמפורט לעיל, המבוזרים כיום בין בעלי תפקידים שונים במועצה אזורית משגב.

יב. כאמור לעיל, מאחר ואין מנהל נכסים במועצה. בפועל, הנושא מבוזר בין אגפים ומחלקות שונות במועצה:

- 1) תשלום שכירות נכסים באחריות וטיפול גזברות.
- 2) בטיחות בנכסי המועצה באחריות אגף ביטחון ממונה בטיחות במועצה.
- 3) ביטוח הנכסים באחריות הרכש.
- 4) נגישות הנכסים באחריות רכזת נגישות באגף ההנדסה.
- 5) נכסים רבים משמשים את מוסדות החינוך באחריות ובטיפול אגף החינוך.
- 6) נכסים משמעותיים המשמשים את המרכז הקהילתי הים באחריות המרכז הקהילתי.
- 7) מקלטים באחריות אגף הביטחון.
- 8) פיתוח כלכלי מתקיים על ידי החכ"ל בנכסים אשר באחריותו כגון: בניין חכ"ל בתרדיון.

יג. **ניהול ועדכון פנקס הנכסים** במועצה מתבצע על מערכת מיושנת של בר טכנולוגיות ועל מערכת "אינטרטאון". לדברי אחראי רישום הנכסים השירות ברמה נמוכה מאוד מה שלעתים קרובות מסרב את העבודה. העדכונים מוקרנים על מערכת GIS של המועצה. קיימים ממשקים גם עם מערכות נוספות.

יד. רשם הנכסים פועל לפי תכנית עבודה. לא כל הנכסים רשומים ומעודכנים. בפועל, הוא נמצא בישוב ה 21 מתוך 35 יישובים וטרם הגיע למיפוי ורישום מרכז השירותים של משגב.

טו. **נמצא, כי:** העדכון לא כולל מצב הנכסים בחתכים שונים כגון: האם מושכרים, ביטוח, אחזקה, ועוד. בפועל, לא מנוהל מעקב אחר מקלטים שהופכים למבנים לצורך חוגים, מוסיקה ועוד. כמו כן נמצא, כי מבני חינוך שלא בשימוש למטרות חינוך מושאלים לישוב בהסכם שישוב לייעודו המקורי לכשיידרש. בד"כ לא נגבה שכ"ד מתוך מחשבה של מתן שירות לישוב.

טז. **נמצא, כי:** לא קיים קובץ נכסים שכולל את המידע: מיקום הנכס, גודלו, מי מפעיל אותו / באחריות מי הוא, מי משתמש בו בשעות היום, מי משתמש בו בשעות אחה"צ/ערב, האם מחויב בארנונה, מי מבצע עליו תחזוקה, האם יש לו ביטוח ואיזה, האם יש הכנסות בגינו, ואם כן, מי נהנה מהן, האם קיים פוטנציאל לניצול המבנה (מבחינת שעות, שטחים וכו'..). ועוד.

יז. **עדכניות המידע ומהימנותו-** תקנות ניהול פנקסים קובעות כי את המידע בפנקס הזכויות במקרקעין יש לעדכן באופן שוטף. נקבע כי רשם המקרקעין ירשום בפנקס המקרקעין כל זכות במקרקעין לטובת הרשות המקומית וכל זכות במקרקעין של הרשות המקומית לטובת אחר, בתוך חודש ימים מיום שנוצרה. עוד נקבע כי הרישום בפנקס הזכויות ייעשה על סמך הודעות בעלות נוסח קבוע העוסקות בזכויות בנכס, במצב הנכס, בפעולות רישום בפנקסי לשכת רישום המקרקעין ובשינויים בנכס, וכי פרטי הודעות אלו ימולאו בדיוקנות על כל פרטיהן על ידי עובד הרשות שהוסמך לכך.

יח. יצוין, כי חלק מהנתונים שאמורים להופיע בפנקסי הזכויות במקרקעין ובמסדי הנתונים התומכים בהם אין צורך לעדכן לעיתים תכופות, כדוגמת מיקום הנכס ומאפייניו הפיזיים. לעומתם, ישנם נתונים שמעצם טבעם דורשים עדכון תדיר יותר, כדוגמת מידע על מצב תחזוקתו של הנכס ועל המשתמשים בפועל בנכס.

יט. לצורך עדכניות המידע, נקבעה תדירות לביצוע **סקר** שיבטיח את עדכניות מסד הנתונים. לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מ־2008, תנאי לקבלת מלוא מענק איזון נדרש סקר על נכסים המחויבים בארנונה שבוצע בחמש השנים שקדמו להחלטה על מתן המענק². גם בהקשר של אכיפת דיני התכנון והבנייה נקבע בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), כי על הרשויות המקומיות ועל הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לבצע **סקר עבירות בנייה ולעדכנו כל חמש שנים**.

כ. ניהול המידע על נכסי המקרקעין של הרשות המקומית תורם לניהול מושכל שלהם ולשמירה עליהם, ובנסיבות של ריבוי נתונים והשתנות תדירה של חלקם מומלץ לבחון מפעם לפעם את עדכניות המידע ומהימנותו.

כא. משרד הפנים מתנה את ביזור הסמכויות לרשויות מקומיות בתחום המקרקעין בהשלמת **סקר נכסים** של הרשות המקומית ואיתור מלוא זכויותיה במקרקעין. בנוסף, ניהול הנכסים צריך להיעשות באופן שוטף ובראייה רחבה ביחס לנכסים המוקצים לגורמים אחרים וביחס לשימוש הרשות המקומית עצמה ובהיבטים שונים כדוגמת ביטוח, רישום, מניעת פולשים ועוד. משרד הפנים ממליץ לעדכן את פנקס הזכויות באופן שוטף בהתבסס על סקרים שוטפים ולא לבצע סקר יחיד המתבצע לעיתים רחוקות.

2 מנכ"ל משרד הפנים, חוזר 2/2008, "בחינת מענק מותנה לשנים 2007-2012" (מרץ 2008). מאז 2008 ועד מועד הביקורת החוזר משמש בסיס להנחיות הנוגעות לקבלת מענק איזון.

כב. מהביקורת עולה, כי:

1) לא בוצע סקר נכסים מאז שנת 2005. בשנת 2005 בוצע הסקר האחרון על ידי בר טכנולוגיות. בפועל, לאחרונה בוצע סקר ביטוח על הנכסים במהלכם הוכנסו נכסים נוספים לביטוח המועצה.

2) מרבית הנכסים של המועצה ניתנים ליישובים ללא תמורה.

כג. אי-רישום הזכויות של המועצה במרשם המקרקעין או רישום שגוי עלול לפגוע בזכויותיה בנכסים שלה ועלול להוביל לאובדן נכסים או לפגיעה בזכויות הקניין של המועצה ובאינטרס הציבורי, שכן הרישום במרשם המקרקעין הוא הראיה לחזקה עליהם.

כד. **נמצא, כי:** לא מתקיימות בדיקות עתיות לוודא התאמות בין רישום הנכסים במרשם המקרקעין ובין הרישומים בפנקסי הזכויות.

כה. **נמצא, כי:** אין מעקב ושליטה במועצה אחר מצב הנכסים כגון: מקלטים וגני ילדים בהם נעשה שימוש לצרכים שונים וללא תמורה.

כו. **הביקורת סבורה, כי:** על המועצה לוודא באמצעות ביצוע סקר נכסים עתי, את מהימנות הרישומים של נכסי המקרקעין בפנקסי הזכויות שלה ואת שלמותם אל מול הרשום במרשם המקרקעין, ולהבטיח כי כל נכסיה אכן רשומים הן במרשם המקרקעין והן בפנקסי הזכויות. אי-התאמה עלולה לגרום לקשיים משפטיים בהגנה על זכויות המועצה בנכסיה ולקשיים בניהול הנכסים ובמעקב אחריהם.

2. תוכניות עבודה ונהלים בתחום ניהול הנכסים

א. על מנת שניהול נכסי המקרקעין ברשות המקומית יהיה אפקטיבי וברור לכל הגורמים העוסקים בו, חשוב לעגן **תוכניות עבודה**. על פי משרד הפנים, "תוכניות העבודה השנתיות של הרשות המקומית מהוות כלי עזר בחשיבה אסטרטגית ומשקפות את כלל הפעולות שהרשות מתכננת לבצע בתקופה נתונה, כדי להגיע מהמצב הקיים למצב עתידי רצוי שאליו היא שואפת ויכולה להגיע"³.

ב. **תכנית עבודה** יוצרת ארגון ממוקד ומכוון מטרה הרואה לנגד עיניו את טובת התושבים וצורכיהם; מחברות מנהלים ועובדים לחזון הרשות ויעדיה; מקנות להנהלת הרשות כלי למעקב ובקרה על יעילות פעילות האגפים והיחידות; מבהירות לכל הדרגים ברשות את ציפיות הממונים מהם; יוצרות שפה אחידה ומקצועית לגבי יעדים, משימות ואופן מדידת ההצלחה; מגבירות את הסינרגיה בין היחידות, את התלות ההדדית והאחריות המשותפת; ומעודדות שיתופי פעולה ואמון בין מנהלים ברשות⁴.

ג. **מהביקורת עולה, כי: לא הוכנו במועצה תוכניות עבודה כוללות בתחום ניהול הנכסים. בפועל:**

1) העדר גורם אחד האחראי על תכלול הנכסים במועצה משליך על תכנית העבודה שהינה מבוזרת בהיבטים השונים בין האגפים והמחלקות השונות. אין תכנית עבודה כוללת ואחודה לכל הנכסים בכלל התחומים.

2) עבודת רשם הנכסים, אחראית על הנגישות ואחראי על האחזקה באה לידי ביטוי בתכנית העבודה של אגף ההנדסה. בהתאמה גם באגפים אחרים בעיקר בהיבטי האחזקה.

3) תוכניות העבודה הקיימות חלקיות ואינן כוללות: השבחת נכסים, רישום נכסים בלשכת רישום המקרקעין, מכירה והשכרה של נכסים, הקצאות והפקעות, פינוי פולשים, חידוש חוזים עם מחזיקי הנכסים, עדכון סקר נכסים ועוד.

ד. **הביקורת ממליצה להכין תוכניות עבודה שנתיות אינטגרטיביות לתחום ניהול הנכסים. מומלץ שהתוכניות יועלו על הכתב ויפרטו את המשימות ואת האחראים לביצוען, יגדירו יעדים מדידים ולוחות זמנים להשלמתן של המשימות, ולנהל בקרה ומעקב אחר ביצוען.**

3 משרד הפנים, אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות, "מודל תוכנית עבודה אפקטיבית - קווים מנחים לרשויות מקומיות" (2016), עמ' 5.

4 משרד הפנים, אגף בכיר תכנון ופיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות, "מדריך התכנון לרשויות המקומיות" (ינואר 2020), עמ' 9.

נוהלי עבודה

ה. התהליכים המרכזיים **לתחום ניהול הנכסים** ברשויות המקומיות: ניהול המידע על הנכסים ועדכון, פיקוח על מצבם הפיזי ועל תנאי הבטיחות בהם, תכנון ארוך טווח של הצרכים ומעקב אחר הפקעתם של נכסים, תהליכי מכירתם, הקצאתם או השכרתם.

ו. **נהלי עבודה** עשויים לייעל את תהליכי הליבה ולאפשר טיפול אחיד, שיטתי, שוויוני ושקוף. נהלים עשויים להגדיר באופן ברור את התהליכים שבהם הם עוסקים, את שלביהם, את הגורמים המעורבים ואת הממשקים ביניהם. הם גם מאפשרים לממונים ברמות השונות ולעובדים עצמם לבקר את דרכי עבודתם ואת תוצאותיהן ולהפיק לקחים כדי לשפר את ביצועי הארגון.

ז. **מהביקורת עולה, כי: לא הוכנו נוהלי עבודה בתחום ניהול הנכסים. בפועל:**

(1) העדר גורם מוביל אחד האחראי על תכלול הנכסים במועצה משליך על היכולת בגיבוש נהלים אחודים בתחום ניהול הנכסים במועצה. הנהלים הקיימים חלקיים ומבוזרים בין האגפים והמחלקות השונות.

(2) הנהלים הקיימים חסרים ואינם כוללים: השכרות והיתרי שימוש; שימוש במבני חינוך לאחר שעות העבודה, פיקוח ובקרה על אופן השימוש בנכסים ומצב תחזוקתם; עדכון חוזי התקשרות עם מחזיקי הנכסים; גביית תשלומים; ניהול מידע על הנכסים, מכירת נכסים וניטור מפגעי בטיחות בנכסים.

(3) בתחום ההפקעות; הקצאות מקרקעין ותבחינים להקצאות, מפקיעים בהתאם לצורכי הפיתוח ומקצים נכסים לפי פרוגרמה ונהלים של ועדת ההקצאות.

ח. הביקורת ממליצה למפות את התהליכים המרכזיים בתחום ניהול הנכסים, ובהתאם לכך לגבש ולמסד נוהלי עבודה לכל התהליכים האמורים. על הנהלים להיות מפורטים, להגדיר את האחראים על הנושאים השונים ואת ממשקי העבודה בין הגורמים השונים המעורבים בתהליך ניהול הנכסים ולקבוע מנגנוני בקרה ועדכון.

3. ממשקים ממוחשבים ומיפוי גיאוגרפי של המידע

- א. ניהול הנכסים ואיסוף המידע עליהם מחייבים שיתוף פעולה בין גורמים שונים במועצה שבידיהם מצוי המידע. נתונים על הנכסים בתחום התכנון והבנייה, למשל, מצויים במערכות המידע של הועדה המקומית לתכנון ולבנייה. נוסף על כך, המידע המצוי במערכת הממוחשבת לניהול הנכסים עשוי לשמש גורמים שונים בהנהלת המועצה, באגף הכספים, באגפים התפעוליים, בלשכה המשפטית וביחידות הפיקוח.
- ב. על כן, יש ערך **למערכת ממוחשבת לניהול נכסים** שיש לה ממשקים עם מערכות מידע אחרות במועצה. כמו כן, יש ערך למיפוי המידע על הנכסים במערכת מידע (GIS), שכן מידע גיאוגרפי יכול לסייע בניהול יעיל של הנכסים, בהצגת המידע עליהם באופן חזותי ובהבנה של הקשרים בין הנתונים, למשל שטח הנכס, מיקומו בישוב, ייעוד הקרקע, מספר המבנים בנכס והטופוגרפיה.
- ג. **מהביקורת עולה, כי:** במועצה קיימת ממוחשבת לניהול הנכסים. למערכת הממוחשבת קיימים ממשקים עם מערכות מידע ממוחשבות אחרות במועצה. יחד עם זאת, המערכת נותנת מענה חלקי בלבד ולא כוללת נתונים וחתכים רבים רלבנטיים כגון: כספיים, שכירות, ביטוחים, חוזים ועוד. העשויים לאפשר ניהול נכסים בצורה אינטגרטיבית במועצה.
- ד. **מערכת מידע גיאוגרפית GIS**, מערכת המידע הגיאוגרפי מאפשרת למפות מידע רב, כגון מידע על תכניות המתאר התקפות וייעוד הקרקע, היתרי בנייה, מצב רישוי העסקים, תחבורה ציבורית, פריסת התשתיות, המבנים ועוד. ייחודה של מערכת המידע הגיאוגרפי הוא באופן הצגת הנתונים במרחב. באפשרותה גם להנגיש מידע רב לציבור וליחידות השונות במועצה. מערכות אלו מאפשרות לאתר ולזהות תופעות במרחב אשר בכלים אחרים זיהוין ואיתורן קשים ומסובכים יותר.
- ה. **מהביקורת עולה, כי:** במועצה יש מערכת מידע גיאוגרפית GIS יחד עם זאת, נמצא כי המערכת מעודכנת בנושא הנכסים באופן חלקי וכי לא מבוצעת בקרה שוטפת על הנתונים.
- ט. **הביקורת ממליצה לפעול להקמת מערכת ממוחשבת לניהול נכסים עם כל הממשקים הנדרשים כמו המערכות הכספיות, המשפטיות ומערכות התכנון והבנייה. זאת, בכדי לייעל את הניהול, השליטה והבקרה המידע על הנכסים במועצה לאורך זמן.**

4. פרוגרמה לצורכי ציבור

- א. ניהול נכסי מקרקעין ברשויות המקומיות כולל את הצורך לנתח מהם צורכי הציבור שאותם נכסים ישרתו כדי לתכנן את הקרקע, להקים מבנים או לשכור אותם. צורכי הציבור במרחב הפיזי מוגדרים בהקשרים שונים בחוק התכנון והבנייה, והם כוללים, למשל, דרכים, גנים, שטחי חנייה, מבנים לצורכי חינוך, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, וכל מטרה ציבורית אחרת שאישר שר הפנים לעניין זה.
- ב. "פרוגרמה לצורכי ציבור" (להלן - פרוגרמה או פרוגרמה לצורכי ציבור) היא מסמך שמנתח את צורכי הציבור במרחב פיזי נתון בהתאם למאפייני האוכלוסייה ומבטא אותם במונחים של שימושי קרקע, השטח שנדרש להקצות להם וסוגי המבנים שנדרש לתכנן ולהקים עליהם.
- ג. הפרוגרמה, ככלי תכנוני ואנליטי, מסייעת לניהול נכסי המקרקעין ברשות המקומית ולמקבלי החלטות בשני היבטים: בהיבט הניהולי של הנכסים ובהיבט התכנוני, כלומר בהקשר של קידום תכניות בהליכי התכנון הסטטוטוריים במוסדות התכנון.
- ד. בהיבט הניהולי, הפרוגרמה משמשת תשתית מידע בידי הרשות המקומית לגיבוש אסטרטגיה של ניהול הנכסים שברשותה, והיא מאפשרת ליצור תמונת מצב על מלאי הנכסים ועל מחסור או עודף אפשרי. כמו כן היא מאפשרת לקבל החלטות מושכלות על הקצאת הנכסים לשימושים ציבוריים שונים לגורמים בתוך הרשות ומחוצה לה ולתמוך בקבלת החלטות על הפקעת נכסים, השכרתם ומכירתם, וכן בקבלת החלטות על הקמה בפועל של מבנים ופיתוח תשתיות.
- ה. בהיבט התכנוני, הפרוגרמה אמורה לסייע ליזמי התוכניות ולמוסדות התכנון לקבל החלטות מיטביות בעת גיבוש התוכניות וקידומן בהליך הסטטוטורי ולייעל את תהליכי קבלת ההחלטות, שכן בתוכנית שמאפשרת תוספת אוכלוסייה יש לתכנן גם את צורכי הציבור שיידרשו לאוכלוסייה זו. הוראות בעניין זה נקבעו בחוק התכנון והבנייה, בתמ"א 35 - תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור (להלן - תמ"א 535) ובהנחיות מנהל התכנון.

5 את התוכנית אישרה ממשלת ישראל בשנת 2005 והיא תוקנה מאז כמה פעמים. התוכנית קובעת את מדיניות התכנון ארוך הטווח של מדינת ישראל, בין היתר באמצעות חלוקתה למרקמים מוטי פיתוח ומוטי שימור וקביעת הוראות לאישור תכניות מפורטות בכל מרקם.

1. בתרשים להלן מתואר מעגל ההשפעה של פרוגרמה לצורכי ציבור ככלי ניהולי ותכנוני.

מעגל ההשפעה של פרוגרמה לצורכי ציבור ככלי ניהולי ותכנוני



2. **הפרוגרמה לצורכי ציבור** מושפעת אפוא בעיקר ממשתנים הקשורים באוכלוסייה, כגון: גודל האוכלוסייה, הרכבה מבחינת חתכי גיל ומאפייניה התרבותיים. מאחר שמאפייני האוכלוסייה ביישוב נתונים לשינוי מתמיד יש לפעול לעדכונה של הפרוגרמה בהתאם לשינויים.

ח. כדי לקבל החלטות מיטביות על ניהול נכסי המקרקעין, תכנונם והקצאתם, יש להכין פרוגרמה לצורכי ציבור, שכן זהו **כלי מרכזי לקבלת החלטות** מושכלות במגוון תחומים, ויש לעדכן אותה בהתאם לשינויים הדמוגרפיים.

ט. **מהביקורת עולה, כי:** למועצה אזורית משגב אין פרוגרמה כוללת ומעודכנת לצורכי ציבור. בפועל, קיימת פרוגרמה של מרכז השירותים משגב עדכנית ל 30/5/2018.

י. **הביקורת סבורה, כי:** במסגרת תהליכים אסטרטגיים ארוכי טווח שהמועצה מובילה, נכון יהיה לדון ולגבש פרוגרמה לצורכי הציבור על מנת שניתן יהיה על בסיסה לקבל החלטות מושכלות יותר בנושא תשתיות ובינוי לצורכי הציבור במועצה במהלך השנים הבאות.

5. שיקולים כלכליים בניהול הנכסים

- א. נכסי מקרקעין ובפרט נכסים מניבים הם משאב של הרשות המקומית, והיקפם הוא אחד הביטויים לחוסן הכלכלי של הרשות המקומית וליכולתה להעניק שירותים לתושבים. הם יכולים להיות מקור הכנסה חד-פעמי לרשות בעקבות מכירתם או, לחלופין, מקור הכנסה מתמשך באמצעות קבלת דמי שכירות שמשולמים לרשות המקומית בגין השימוש בהם.
- ב. תהליכים כמו גידול האוכלוסייה ודרישת תושבים מהמועצה לשפר את השירותים שהם מקבלים, בשילוב עם מגמת צמצום התקציב שמעביר השלטון המרכזי. מגבירים את הצורך של המועצה להתייעל מבחינה כלכלית ולפעול להגדלת הכנסותיה העצמיות. אחד הדרכים להגדלת הכנסות העצמיות הפיכת נכסי מקרקעין לנכסים מניבים.
- ג. זאת, באמצעות: שילוב בנכסים שמיועדים למטרות ציבוריות גם נכסים מניבים באמצעות עירוב שימושים, ולפעול להשבחת נכסים. מיצוי הפוטנציאל הכלכלי בנכסי מקרקעין שנועדו למטרות ציבוריות צריכה להיות זהירה, כדי לא ליצור מחסור בשטחים למטרות ציבוריות על חשבון שימושים מניבים.
- ד. מיצוי של פוטנציאל כלכלי באמצעות השבחת נכסים יכול להתבצע בכמה אופנים: להשביח נכס באמצעות תוספת זכויות בנייה, שינוי ייעוד, מיקום מחדש של שימושים מסוימים, ריכוז של שימושים באותו מתחם, וכן שיפוץ הנכס וניצול מיטבי של שטחי בנייה שאינם בשימוש.
- ה. הניהול הכלכלי היעיל של הנכסים ילווה בצמצום עלויות התפעול ובפיתוח תוכניות חדשניות להשבחת נכסים. על כן, ההחלטות על אחזקת נכסים צריכות להביא בחשבון את החלופות ואת המשמעויות הכלכליות שלהן. לדוגמה: אחזקת נכס בידי הרשות כרוכה בעלויות התפעול שלו, ואילו מכירתו וקניית נכס אחר או השכרת נכס אחר עשויות להביא לחיסכון. בהתאם לכך נדרש לגבש תפיסה ברורה לגבי הרכב הנכסים, מספרם והקצאתם לשימוש מתוך חתירה לשימוש מיטבי ויעיל.
- ו. ניהול הנכסים הציבוריים צריך להביא בחשבון מגוון של שיקולים כלכליים, תכנוניים ומשפטיים, ולכן ישנה חשיבות רבה לגיבוש **מדיניות ותוכנית אסטרטגית** למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של הנכסים ולייעול השימוש בהם לאורך זמן.
- ז. **תכנון אסטרטגי** הוא תהליך שיטתי לקבלת החלטות הממקד את תשומת הלב בתחומים מרכזיים באמצעים ובכלים המאפשרים לקדם את הפיתוח בתחומים אלו. תהליך של תכנון אסטרטגי מספק מסגרת כללית לפעולה כדי להשיג יעדים מוסכמים.

ח. ערכם של נכסים שרשות מקומית מחזיקה בהם והעלויות הכרוכות בתפעולם גבוהים. על כן הכנת תכנית אסטרטגית לניהול כלכלי של נכסי הרשות, אשר תאפשר לרשות להשיא את רווחיה מנכסים אלו בלי לפגוע בשירות הניתן לתושב או לחסוך בהוצאות תפעול, היא בעלת חשיבות יתרה.

ט. **מהביקורת עולה, כי: למועצה אין מדיניות ותכנית אסטרטגית סדורה למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של נכסי המועצה לצורך ייעול ומיצוי השימוש בהם בצורה מיטבית מה שעשוי להגדיל את ההכנסות העצמיות.**

י. כתוצאה מהעדר מדיניות ותכנית אסטרטגית סדורה בנושא ניהול הנכסים, הנושא אינו מנוהל בצורה שיטתית ואפקטיבית. בפועל, מתקיימות יוזמות מקומיות של החכ"ל בעיקר ביישובים ללא קיום יחסי גומלין צמודים עם כלל הגורמים העוסקים בנושא במועצה.

יא. **הביקורת סבורה, כי: ניתן למצות טוב יותר את הפוטנציאל הכלכלי של נכסי המועצה על ידי:**

- 1) הגדרת מהו נכס, מבנה, שטח, מתקן, חניה, מדרכה ועוד .
- 2) קביעת מדיניות גבייה ותעריפים על הנכסים. לדוגמה: אם מדרכה או חניה יוגדרו כנכס אזי ניתן יהיה לגבות תשלום חניה במרכז השירותים במשגב מה שעשוי לצמצם את צפיפות הרכבים במרכז השירותים ובתי הספר שכן, תלמידים רבים מגיעים עם רכבים מסתכנים בנסיעה על הכביש, סותמים את החניות, מסכנים את העוברים ושבים מחד, ומאידך ההסעות מגיעות בחצי ויותר מתפוסה מלאה.
- 3) המועצה בונה ומוסיפה כל שנה מבני ציבור חדשים, יש לבחון ניצול על בסיס שעתי של המבנים כולל בשעות אחה"צ והערב לפעילות קהילתית ועסקית.
- 4) ניהול נכסי המועצה באמצעות קביעת יעדים ותכנית עבודה כפועל יוצא של המדיניות והתכנית האסטרטגית. שילוב הנושא בוועדה האסטרטגית של המועצה בנושא פיתוח עסקי.
- 5) מיצוי זכויות בניה לא ממוצות בשטחי הציבור ובשטחים העסקיים של כל הישובים, כמו גם בשטחים שיש במרחבים הכלליים בתוך המועצה בתיאום ובשיתוף הישובים.
- 6) קיום חשיבה אסטרטגית כדוגמת התהליך שהביא להקמת מבנה הבריאות במרכז השירותים במועצה.
- 7) בחינת הקמת נכסים מניבים נוספים כגון: נכסים העומדים להתפנות בעקבות המעבר למבנה הבריאות החדש, נכסים שכדאי למכור או להרוס, נכסים שכדאי להשכיר ועוד.
- 8) התחשבות בפרוגרמה הסוקרת את הגידול הדמוגרפי ואת הצרכים העתידיים של המועצה.

יב. טבלה המבטאת את סה"כ ההכנסות משכירות מתוך ההכנסות העצמיות של המועצה ב 5 שנים:

שנה	סה"כ הכנסות משכירות	סה"כ הכנסות עצמיות	חישוב % הכנסות משכירות מסה"כ הכנסות עצמיות
2019	768,682	94,632,963	0.008
2020	745,020	94,433,030	0.008
2021	797,267	110,169,328	0.007
2022	977,498	130,033,354	0.008
2023	984,593	121,634,941	0.008

יג. **מניתוח הנתונים בטבלה לעיל עולה, כי:** ההכנסות של המועצה מדמי שכירות ביחס לכלל ההכנסות העצמיות שלה הן נמוכות, ולא חל בהן גידול בשנים 2019 - 2023. זאת, על אף גידול יחסי בהכנסות העצמיות בשנים 2021, 2022 ו 2023.

יד. **שווי נכסי מקרקעין** הערכת שווי הנכסים היא נתון חשוב לניהול מושכל של הנכסים, לשמירה על ערכם ולהשבחתם. היא עשויה להשפיע על החלטות בנושא השכרה של נכסים, יוזמה למכירתם ועיתוי המכירה, יוזמה להשבחתם של הנכסים על ידי תוספת זכויות בנייה, שיפוץ הנכסים, ועל החלטות בנוגע לביטוח שלהם. ככלל, אם אין מידע לגבי שווי נכסים בקבלת החלטות על חלופות בנוגע לנכסים והחזקתם אפשר להחמיץ הזדמנויות לצמיחה ולהשבחה ולפגוע ביכולת לאתר לדוגמה עלויות תחזוקה גבוהות.

טו. **מהביקורת עולה, כי** אין הערכות שווי לנכסי המועצה.

טז. **הביקורת ממליצה,** לבצע הערכות שווי לנכסי המועצה על פי תעודות. שכן, מדובר בנתון חשוב לניהול של הנכסים, לשמירה על ערכם ולהשבחתם.

יז. נכסים מושכרים במועצה:

- 1) אנטנה על גג המועצה (החייב לסלקום).
- 2) אנטנה בתרדיון (החייב ל פי.איי.איי. נטוורקס) 2015.
- 3) חוף גליל אגודה לטיפול בילד, ממוקם בחדר בקומה התחתונה של מבנה הבריאות הקיים. (יש להם נכס נוסף בתרדיון, שהוא לא בבעלות של המועצה).
- 4) מטוח צפוני.
- 5) מכבי שירותי בריאות, יש להם מרפאה מתחת למבנה המועצה ומבנה נוסף ע"י מגרשי הטניס ופארק אוסטרליה.
- 6) מרפאת דנטל משגב, ממוקמת בקומה תחתונה במבנה בריאות קיים במועצה.
- 7) קופת חולים כללית, קומה עליונה במבנה בריאות קיים במועצה.
- 8) קפה צ'צו, עגלת קפה בשטח המועצה בין פארק אוסטרליה לעצמון.
- 9) קפיטריה על יסודי, בשטח קמפוס על יסודי משגב.
- 10) שטח המועדון הכפרי והנכסים שבתוכו, מחויב על משגב הגליל עמותה לקידום הספורט.
- 11) מבנים של החכ"ל, בניהול החכ"ל.

יח. מהביקורת עולה, כי: לנכסים לעיל קיימים חוזים עדכניים. יחד עם זאת, במועד הבדיקה נמצא, כי לא בוצע הליך מכרזי לקפה צ'צו בפארק אוסטרליה על אף שהסתיים החוזה בסוף שנת 2023. נמסר לביקורת כי לאחר הבחירות שהתקיימו בפברואר 2023 ייצא מכרז מסודר כנדרש.

יט. הביקורת ממליצה: להכין חוזים עם סעיפי מסגרת אחידים כגון: תקופת החוזה, אפשרויות הארכה, אופן תשלום, צריכת חשמל ומים, ארנונה, ביטוח, אחזקה, ציוד בנכס, מטרת השימוש ועוד. זאת, על מנת להקל ולייעל את ההשכרה.

כ. מהביקורת עולה, כי: לא קיימת **מדיניות** ונהלים בנושא השכרת נכסים במועצה. בפועל, לא ברור מי הגורם האחראי על ניהול והובלת נושא השכרת הנכסים במועצה.

כא. **הביקורת סבורה, כי:** יש לקיים **בחינה שוטפת** אחר מצב הנכסים להשכרה במועצה בנושאים כגון:

- (1) קיום מכרז ומי האחראי להובלתו,
- (2) הכנת חוזה מתאים: תקופת החוזה, אפשרויות הארכה, אופן תשלום, צריכת חשמל ומים, ארנונה, ביטוח, אחזקה, ציוד בנכס, מטרת השימוש ועוד.
- (3) קיום מעקב אחר הפעלת הנכס בהתאם לחוזה שנחתם, ווידוא שהגורמים המעורבים קיבלו את החוזה לצורך ביצוע הנושא שבאחריותם (ביטוח, חיובים, תשלומים, אחזקה, ועוד).
- (4) קביעת תעריפי השכרה (חודשי, יומי, שעתיים, לפי אירוע ועוד).
- (5) ביצוע מעקב אחר מועד סיום החוזה ויציאה למכרז או לחילופין הארכת חוזה מספיק זמן מראש, על מנת שלא יהיה מצב שימוש בנכס ללא חוזה בתוקף.

כב. **הביקורת סבורה, כי:** יש לבצע מיפוי של הנכסים ולבחון נכסים במרחב המועצה ובדגש על מרכז השירותים של המועצה על מנת למצות ולהגדיל את הכנסות המועצה כגון: פארק אוסטרליה, אשכול פיס, מבנה המוסיקה, מבנה הקיימות, אוהל האירות, מבנים רב תכליתיים ואזורי מסחר בישובים, מבנה הבריאות העתידי, מתקני הספורט של המרכז הקהילתי, מגרשי הטניס, מתקני הספורט של בתי הספר ועוד.

כג. **הביקורת סבורה, כי:** יש לבצע תכנון אסטרטגי כדוגמת התהליך שהביא להקמת מבנה הבריאות העתידי, ולבחון הקמת נכסים נוספים מניבים, נכסים שעומדים להתפנות בעקבות בניית מבנה הבריאות החדש, נכסים שכדאי למכור או להרוס, שינוי יעוד ועוד.

כד. **הביקורת ממליצה:** למנות מנהל נכסים האחראי על ניהול הנכסים במועצה. מורכבות ניהול נכסים מחייבת גורם מקצועי אחד המהווה מוקד ידע בתחום הנכסים במועצה. בפועל, הנושא כיום מבוזר בין גורמים רבים במועצה וכל גורם אחראי על תחום אחר כגון: מכרזים, ביטוח, אחזקה, חוזה שכירות, קביעת סכום השכירות, גבייה ועוד. מה שעשוי לגרום לתקלות ולהעדר מיצוי הפוטנציאל הכלכלי של הנכסים במועצה.

6. בטיחות אחזקה וביטוח הנכסים

- א. **מידע על מצב הנכסים** למועצה יש נכסים רבים שמשמשים ציבור רחב: עובדים של הרשות, תושבים ומבקרים, מבני הציבור של המועצה הכוללים מוסדות חינוך, מועדונים, מרכזים קהילתיים, מוסדות תרבות וספורט, מרכזים למתן שירותים חברתיים ועוד. לפיכך הם משרתים ציבור רחב ומגוון של משתמשים, ויש להבטיח את התפקוד התקין של המבנים, את בטיחותם ואת הנגשתם לציבור הרחב.
- ב. לצורך שמירה על מצבם התקין של המבנים ועל רמת השירותים יש לסקור את מצב התחזוקה של המבנים וגיבוש תכנית עבודה רב-שנתית לשיפוצם. לעיתים טיפול מונע בבעיות תחזוקה יכול למנוע נזקים שתיקונם יקר יותר. טיפול בבעיות של רטיבות מבעוד מועד, למשל, יכול למנוע נזקים לשאר מערכות הבניין. היעדר מידע בנוגע למצב הנכסים אינו מאפשר לקבל החלטות מיטביות בנושא ועלול לפגוע ברמת השירות הניתן לתושב, ולגרום לירידה בערך הנכסים ולפגיעה כלכלית במועצה.
- ג. ניהול הנכסים יתייחס גם להיבטים אלו ויתבסס על תשתית עובדתית על מצבם של הנכסים כדי ליזום תכניות עבודה להסרת מפגעים, להנגשת המבנים ולשיפור מצב תחזוקתם.
- כז. **מהביקורת עולה, כי:** כי אגף ההנדסה מחלקת אחזקה אחראית על תחזוקת נכסי המועצה ביישובים: גני ילדים ומקלטים וכן על נכסי המועצה במרכז השירותים בשיתוף ותיאום עם המרכז הקהילתי המפעיל מתקני ספורט. על שאר נכסי המועצה ביישובים אחראים הוועדים המקומיים ביישובים. נמצא, כי הוכנו תכניות עבודה לתחזוקת הנכסים. התכניות כוללות אחזקה מונעת ואחזקה רב שנתית.
- ד. **הביקורת ממליצה:** לדרוש מהוועדים המקומיים דוח מצב שנתי באשר למצב אחזקתם של נכסי המועצה ביישובים אשר באחריותם התפעולית של הוועדים המקומיים. ולהכניס זאת כנוהל עבודה לביצוע. תמונת מצב האחזקה של הנכסים תהיה אצל מנהל האחזקה ואחראי על ניהול נכסי המועצה.
- ה. **הביקורת ממליצה:** על הקצאת יותר משאבים לטובת טיפול מונע במערכות מתיישנות כגון: (חלונות, ריצוף, תקרות אקוסטיות וכו'). מה שעשוי לחסוך במשאבים ובמניעת הגעה לאחזקות שבר. כמו כן, יש לרכז את המשאבים ולנהל את האחזקה תוך ניצול יתרון הגודל על ידי גורם אחד. לדוגמה: נושא האיטום יחול על כלל הנכסים כמו גם הבדיקות התקופתיות של הנכסים.

ו. **הביקורת ממליצה:** על עריכת סקרים עתיים בנוגע למצב התחזוקה של הנכסים, כדי שיהיה בידיה מידע רלוונטי, מקיף ועדכני על מצב תחזוקתם וכדי שניתן יהיה לנקוט בפעולות הנדרשות לשיפור מצב הנכסים ולתת שירות מיטבי לתושבים.

ז. **עוד מומלץ** להכין תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות בנוגע לתחזוקת הנכסים. שכן, תכניות עבודה עשויות לסייע למועצה לבצע את התחזוקה באופן יעיל, על פי סדר עדיפויות מושכל, ולעקוב אחר מימוש התוכנית.

ח. **סקר בטיחות** במבני הציבור של הרשות המקומית יש פוטנציאל לתאונות בשל מפגעי בטיחות למיניהם. לכן חשוב שהרשות תפעל לניטור מפגעים אלו ולהסרתם. זאת, ניתן לעשות באמצעות ניתוח מוקדם של מפגעים פוטנציאליים; עריכת סקרים או סיורים שוטפים בנכסים לאיתור מפגעים; וקביעת תכנית עבודה בנושא.

ט. על הרשות המקומית חלה חובה לעריכת סקרים ומבדקי בטיחות רק במוסדות החינוך ולא ביתר מבני הציבור של הרשות, וחובה זו מעוגנת בחוזר מנכ"ל משרד החינוך⁶. על פי החוזר, האחראיות לתקינות המבנים, המקלטים, המתקנים והחצרות מוטלת על הרשויות המקומיות, ובהתאם לזאת, עליהן לתכנן בדק בית, שיפוצים ותיקונים בטיחותיים במוסדות החינוך שלהן באופן שוטף ולדאוג לביצועם בחופשות ובפגרת הקיץ⁷. בחוזר גם נקבע כי על הרשות המקומית לערוך סקר שנתי להערכת סכנות הבטיחות במוסדות החינוך, והיא מחויבת לדווח למשרד החינוך על גמר ההכנות לקראת אכלוס התלמידים בתחילת שנת הלימודים.

י. **מהביקורת עולה, כי:** סקר בטיחות על מוסדות החינוך במועצה מבוצע על ידי ממונה בטיחות מוסדות חינוך. סקר בטיחות על נכסי המועצה (לפי הפירוט להלן). מבוצע על ידי הממונה בטיחות של המועצה (חברת "לבטח") בתדירות של אחת לשנה.

⁶ מנכ"ל משרד החינוך, חוזר מנכ"ל התשע"ח/ח/12 (אוגוסט 2018).

⁷ סעיף 1.2.2 לחוזר מנכ"ל התשע"ח/ח/12.

יא. להלן רשימת הנכסים של המועצה בהם בוצע מבדק בטיחות על ידי ממונה הבטיחות:

- (1) אולם ספורט חדש
- (2) בית עלמין אזורי
- (3) אולם ספורט ישן
- (4) מחסן מחלקת אחזקה
- (5) אולם ספורט שכניה
- (6) אולם ספורט גילון
- (7) אולם ספורט מורשת
- (8) בית נוער
- (9) מרחבים
- (10) מועדון כפרי
- (11) בית חכ"ל : מבנה אגף הנדסה/ קולחי משגב/ ועדה לתכנון ובנייה
- (12) מגרש כדורגל בייס סלאמה
- (13) מבנה מחלקת תחבורה
- (14) בניין המועצה
- (15) אשכול פיס
- (16) קונסרבטוריון
- (17) מגרש מקורה

יב. נמצא, כי רשימת הנכסים לעיל עליהם בוצע מבדק בטיחות הינה חלקית בלבד.

- יג. **סקר נגישות** בהתאם לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק שוויון זכויות), אדם עם מוגבלות על פי הגדרתו בחוק זכאי לנגישות למקום ציבורי ולשירות ציבורי. נגישות מוגדרת כאפשרות הגעה למקום, תנועה והתמצאות בו. בחוק נקבע כי מקום ציבורי יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות בהתאם להוראות לפי חוק שוויון זכויות או להוראות הנגישות לפי חוק התכנון והבנייה, לפי העניין, וקובע את האחראים לביצוע התאמות הנגישות.
- יד. חוק שוויון זכויות אפשר לגופים ציבוריים כהגדרתם בחוק, ובכלל זה לרשויות המקומיות, לבצע את התאמות הנגישות למקומות הציבוריים שלהם בהדרגה, בהתאם לתנאים המפורטים בחוק.
- טו. בחוק שוויון זכויות נקבע כי כדי לדחות את מועד החלת חובת התאמת הנגישות בכל המקומות הציבוריים של הרשות המקומית, עליה לפרסם ברשומות ובאתר המרשתת שלה רשימה של כל המקומות הציבוריים הקיימים או המקומות הציבוריים שאינם בניינים שחלה לגביהם חובת ביצוע התאמות נגישות, לפרט בה אילו מקומות כבר נגישים ואילו מקומות עדיין לא נגישים ולהגישה למשרד הפנים ולנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (להלן - רשימת המקומות).
- טז. **מהביקורת עולה, כי:** במועצה מונתה אחראית נגישות באגף ההנדסה, במסגרת תפקידה היא אחראית על נושא הנגישות במועצה. במסגרת תפקידה מבוצע מעקב, בקרה ושליטה על ביצוע והנגשת הנכסים על פי סקר נגישות כנדרש.
- יז. נמצא, כי הוכנו תכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות על אלו שעדיין לא מונגשים ויש להנגישם. ישנם נכסים שהינם באחריות הישובים מתוקף היותם וועדים מקומיים. כמו כן, המידע על הנכסים המונגשים מפורסם באתר המועצה כנדרש.
- יח. נמצא, כי הועברה הודעה בדבר מקומות ציבוריים במועצה האזורית משגב שהושלמה בהם חובת ביצוע התאמות הנגישות במהלך השנה שהסתיימה ביום כא' באדר ב' התשפ"ד (31 במרס 2024) לפי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, רשימה זו כוללת כ 25% מהמקומות שנכללו בתכנית שפורסמה לפי סעיף 19ט(ג1א)(2)(ב) לחוק.
- יט. כמו כן, לצורך ביצוע התאמות הנגישות הנדרשות ב- 25% נוספים מהמקומות המופיעים בתכנית שפורסמה לפי סעיף 19ט(ג1א)(2) (ב) לחוק עד יום ב' בניסן התשפ"ה (31 במרס 2025) הקצתה המועצה האזורית משגב, תקציב בסכום של 500,000 שקלים חדשים, שמאפשר את ביצועו.

- כ. **ביטוח הנכסים**: שווי נכסי המקרקעין במועצה עשוי להסתכם בסכומים גדולים, ולפגיעה בהם עלולה להיות השפעה על מצבה הכלכלי של המועצה.
- כא. רשות מקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה, ועל כן עליה לנקוט פעולות לשמירה על נכסי המקרקעין באמצעות היערכות פיננסית שתאפשר להתגונן מפני נזק שייגרם לאותם נכסים.
- כב. נכסים חשופים לסיכונים רבים, כמו רעידת אדמה, שרפה או פריצה, השחתה בזדון ועוד. ביטוח נכסים מאפשר למועצה לעמוד בחובתה להגן על נכסיה על ידי קבלת פיצוי שימש למימון שיפוצם של הנכסים שניזוקו או אף להקמתם מחדש⁸.
- כג. נתונים החשובים לביטוח הנכסים הוא מידע על מספר הנכסים ושטחם. זאת, על מנת שהמועצה לא תשלם סכומים חריגים מעבר לנדרש וכדי שיהיה כיסוי ביטוחי נאות לנכסים.
- כד. **מהביקורת עולה, כי**: נכסי המועצה מבוטחים על ידי חברת הביטוח הכשרת הישוב. חברת הביטוח ביצעה סקר של הנכסים ושטחם. וביטחה את נכסי המועצה תמורת פרמיה שנתית על סך **1,899,879 ש"ח**.
- כה. פנקסי הזכויות במקרקעין אמורים, על פי המתכונת הקבועה בתקנות, לכלול מידע של השטח הבנוי של הנכסים. נתון זה יכול לסייע בשערוך שווי נכסי הרשות ובקביעת ערכי הכינון שלהם לצורך ביטוחם, ועל המועצה לנהל מידע זה באופן שוטף.
- כו. **נמצא, כי** בוצע תחשיב לפיו נקבעו סכומי הביטוח. שכן, בהיעדר תחשיב אי אפשר לדעת אם הסכומים אכן משקפים את צורכי המועצה, ובמצב דברים זה ייתכן כי המועצה משלמת דמי ביטוח גבוהים או נמוכים מהנדרש. התחשיב עבר בקרה של גזברות ויועץ הביטוח של המועצה.

כז. **הביקורת מציינת כי**, ללא נתונים מהימנים ומלאים על שטח המבנים המועצה אינה יכולה לקבל החלטות מושכלות בדבר ביטוח נכסיה ויכולים להתעורר קשיים גם בהחלטות הקשורות בניהול הנכסים, כגון החלטות לגבי אופן השימוש בהם, הקצאתם וגיבוש תכנית כלכלית למיטוב השימוש בהם.

כח. **הביקורת ממליצה** על השלמת המידע על שטח הנכסים בפנקס הזכויות, כדי שתהיה להן תשתית עובדתית מלאה כנדרש על פי הדין ולצורך קבלת החלטות מיטביות על ביטוח הנכסים וניהולם.

8 ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2012), "ביטוח נכסי רשויות מקומיות", עמ' 161.

7. פיקוח על מצב הנכסים ושלמותם

- א. כנאמנה של הציבור, על הרשות המקומית לשמור על הנכסים שברשותה ועליה לפקח על מצבם התקין ולהבטיח את שלמותם, ובתוך כך לאתר מפגעי בטיחות וליקויי תחזוקה בנכסים. פיקוח על הנכסים נדרש גם כדי להגן על זכויות הרשות במקרקעין וכדי לבדוק אם השימוש בנכסים נעשה בהתאם להסכמים שחתמה הרשות המקומית עם המחזיקים בהם ואם יש פלישות לנכסים.
- ב. תקנות ניהול פנקסים מתייחסות למידע שיש לרכז על מצבם של כלל נכסי המקרקעין של הרשות. לפי התקנות, בכרטיס הנכס שבפנקס הזכויות במקרקעין יש מקום **לתעד את הביקורות** הנוגעות למצב הנכס ולציין את מועד הביקורת, את מספר הדוח ואת פרטי המבקר.
- ג. **מהביקורת עולה, כי:** לא מנוהל ריכוז הנתונים, תיעוד מצב הנכסים, ביצוע ביקורות ומעקב אחר תיקון הליקויים בכלל הנכסים במועצה על בסיס שוטף.
- ד. לרשויות המקומיות יש סמכויות פיקוח ואכיפה המאפשרות להן לפעול לסילוק מי שתפס את המקרקעין שבחזקתן שלא כדין. למשל רשאי הממונה - ראש הרשות יחד עם היועץ המשפטי - בתוך שישה חודשים מיום שהתברר לו כי התפיסה הייתה שלא כדין, ולא יאוחר מ-36 חודשים מיום התפיסה, לתת צו בחתימת ידו הדורש מהתופס לסלק את ידו ממקרקעי הציבור ולפנותם, כמו שקבע בצו ועד למועד שקבע בו, ובלבד שהמועד האמור לא יקדם מתום 30 ימים מיום מסירת הצו.
- ה. יצוין כי מלבד טיפול בפלישות בהליך משפטי מנהלי, עומדת לרשותן של הרשויות המקומיות גם האפשרות לפעול בהליך משפטי אזרחי כנגד גורמים הפולשים לנכסיהן, מעצם היותן של הרשויות בעליהם של נכסי המקרקעין האמורים.
- ו. נוסף על אלו, על פי נוהל הקצאת מקרקעין, כאשר רשויות מקומיות מקצות קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית עליהן לוודא שהקצאת המקרקעין היא בהתאם לתנאים שנקבעו בנוהל. הנוהל גם קובע כי הרשות המקומית תפקח על מילוי התנאים שנקבעו להקצאת הקרקע ועל השימוש בה, לפחות אחת לשנה, וכי ביקור הפיקוח יתועד בטופס ייעודי⁹.
- ז. בתיקון לנוהל האמור מ-2002 נקבע כי בטרם יוחלט על הארכת תקופת ההקצאה מעבר ל-25 שנים, יש לקבל חוות דעת מאת היחידה המקצועית המתאימה ברשות המקומית המאשרת כי נערכה בדיקה והקרקע עדיין משמשת את אותו גוף שקיבל רשות להשתמש בנכס, וכי השימוש שנעשה בנכס תואם את מטרת ההקצאה¹⁰.
- ח. בכדי ליישם את הפיקוח בשטח על הנכסים של המועצה צריך מנגנון פיקוח במועצה.

9 סעיף 9 לחוזר מנכ"ל 5/2001.

10 משרד הפנים, חוזר המנהל הכללי מס' 6/2002 (דצמבר 2002).

ט. **מהביקורת עולה, כי:** לא קיים מנגנון פיקוח על נכסי המועצה. **הכולל:** מפקחים מוכשרים שעברו הכשרה מתאימה שיוכלו למלא את ייעודם בשמירה על הנכסים, הגדרות תפקידים בנושא שמירה על נכסי המועצה, תכניות עבודה בנושא פיקוח ועוד.

י. **סיורי פיקוח יזומים** מאפשרים להבטיח את השימוש ההולם בנכסים ולסייע בפיקוח על קיום ההתחייבויות כלפי הרשות שנקבעו בחוזים שכרתה הרשות להעברת זכויות בנכסים לגורמים מחוץ לרשות. הסיורים מאפשרים גם לאסוף מידע עדכני על מצבם של הנכסים. בהקשר של חוק מקרקעי ציבור, יש חשיבות לנטר באופן שוטף את מצב הנכסים ולאחר פלישות אליהם כדי שאפשר יהיה לפעול נגד הפולשים ביעילות ובמהירות. סיורים שוטפים בנכסים יכולים לסייע גם באיתור ליקויי בטיחות ובנקיטת פעולות להסרתם מבעוד מועד.

יא. **מהביקורת עולה כי:** מאחר ולא קיים מנגנון פיקוח ושמירה על הנכסים האמון על נכסי המועצה, לא מתקיימים סיורי פיקוח יזומים הכוללים (תאריכים ותיעוד) המאפשרים להבטיח את השימוש ההולם בנכסים ואבטחתם. בפועל, מתקיימים בחלק מהנכסים בדיקות ובקורות בתחומי האחזקה כגון: קונסטרוקטור, בדיקות חשמל שנתיות וחמש שנתיות, בדיקות מערכת כיבוי אש, בדיקות מז"חים וכ"ו, על ידי מנהל האחזקה במרכז הקהילתי ומחלקת האחזקה של המועצה בנכסים תחת אחריותם בלבד ולא בכלל נכסי המועצה.

8. פרסום מידע לציבור

א. אתר המועצה מאפשר לתת שירותים יעילים, מהירים וזמינים לציבור, ודרכם אפשר לשתף את הציבור במידע, ובכך ליישם את עקרון השקיפות. האתר מאפשר לציבור להשתתף בתהליכים שמבצעת המועצה, כמו הגשת בקשה לקבלת הקצאה של מקרקעין או הבעת התנגדות להקצאה כזו. מכאן שמידע שמפרסמת המועצה באמצעות אתר המרשתת צריך להיות מקיף, מלא, ומהימן¹¹.

ב. סעיף 248ב לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) קובע כי עירייה תקים ותפעיל אתר מרשתת נגיש לציבור ללא תשלום שבו תפרסם מידע שהיא מחויבת לפרסם על פי דין ברשומות או בעיתון. בהקשר זה יצוין כי על פי נוהל הקצאת מקרקעין, בהליכי הקצאת מקרקעין הרשות המקומית נדרשת לפרסם את רשימת התבחינים או את האפשרות להקצאת קרקע בעיתונות המקומית¹². כפועל יוצא היא חייבת לפרסם מידע זה גם באתר המועצה.

ג. **מהביקורת עולה, כי:** לא מפורסם באתר המועצה מידע אודות נכסי מקרקעין של המועצה.

ד. יצוין, כי הביקורת ביצעה ניסיון לאתר מידע באמצעות מנוע החיפוש על בסיס מספר מילות מפתח באתר המועצה: כדוגמת "ספר נכסים", "ספר הקצאות", "הקצאות מקרקעין", כדי לדמות את האופן שבו תושב אקראי עשוי לחפש מידע על נכסי המקרקעין באתר המרשתת המועצתית. בפועל לא עלה ונמצא דבר. ולא ניתן לקבל את השירות באופן מקוון.

ה. **פנקס הזכויות** שהרשויות מחויבות לנהל אמור לכלול מידע רב על הנכסים: מיקומם, גודלם, השימוש שנעשה בהם ומצבם¹³. אין חובה חוקית לפרסם את פנקס הזכויות של הרשות באתר המרשתת, אולם פרסומו באתר יאפשר לציבור הרחב לקבל מידע על נכסי הרשות ופעילותה בהם ויכול לסייע בבקרה הציבורית על ניהול הנכסים, בפרט משום שאין מידע על שווי הנכסים והמיפוי שלהם בדוחות הכספיים של הרשות.

ו. **מהביקורת עולה, כי:** פנקס הזכויות אינו מפורסם באתר המועצה.

11 בעניין זה ראו גם **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2015), "ניהול ותפעול אתרי אינטרנט בשלטון המקומי", עמ' 229.

12 בנוהל הקצאת מקרקעין נקבעה גם חובה לפרסם הליכים בתרחישי משנה, כגון בקשה להגדלת שטח ההקצאה המקורית.

13 תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967.

9. סיכום והמלצות

- א. נכסי המקרקעין הם מהחשובים והיקרים שבנכסי המועצה, ולכן חשוב לנהלם על פי עקרונות היעילות, החיסכון והמנהל התקין. הגידול באוכלוסייה במועצה צפוי להרחיב את היקף הנכסים שינהלו, וכדי להיערך לכך חשוב לבסס **תפיסת ניהול** מעודכנת שתתייחס לאיכות המידע המשמש לניהול, למנגנון הניהול הנדרש, לשילוב שיקולים כלכליים בניהול הנכסים ולשיפור השירות לציבור המשתמשים בנכסים.
- ב. יש להגדיר **מדיניות** מותאמת ומעודכנת של המועצה באשר לניהול הנכסים. כגון: מה ההגדרה לנכס? האם שטח עליו יושב מתקן, האם מדרכה או חניה הם נכס? וכפועל יוצא גיבוש מנגנוני גביית תשלומים, פיקוח ואכיפה מתאימים. לדוגמא: אכיפה של גביית תשלומים בגין חניה במקומות מסוימים במרכז השירותים במועצה עשויה להקל בעומס מקומות החניה מחד, ולצמצם סיכונים בטיחותיים מאידך.
- ג. במסגרת תהליכים אסטרטגיים ארוכי טווח שהמועצה מובילה, נכון יהיה לדון ולגבש **פרוגרמה** לצורכי הציבור על מנת שניתן יהיה על בסיסה לקבל החלטות מושכלות יותר בנושא תשתיות ובינוי לצורכי הציבור במועצה במהלך השנים הבאות. הכנת **הפרוגרמה** לצורכי ציבור למועצה חשוב שתעשה בממשק ובתיאום עם הישובים שבחלקם הוכנו פרוגרמות.
- ד. הכנת תשתית מידע הנדרש לתכנון ארוך טווח של צורכי ציבור ולהקצאת נכסים, פרוגרמות כלל-עירוניות, תכנית מתאר כוללנית. השלמת הכנת סקר נכסים עדכני לשטחים הפתוחים ולתשתיות. כדי להבטיח שכל המידע בפנקס הזכויות במקרקעין שלהן שלם ועדכני.
- ה. יש לוודא באמצעות ביצוע סקר נכסים עתי, את מהימנות הרישומים של נכסי המקרקעין בפנקסי הזכויות שלה ואת שלמותם אל מול הרשום במרשם המקרקעין, ולהבטיח כי כל נכסיה אכן רשומים הן במרשם המקרקעין והן בפנקסי הזכויות. אי-התאמה עלולה לגרום לקשיים משפטיים בהגנה על זכויות המועצה בנכסיה ולקשיים בניהול הנכסים ובמעקב אחריהם.
- ו. גיבוש **תכנית אסטרטגית** למיצוי **הפוטנציאל הכלכלי** של נכסי המועצה וייעול השימוש בהם.
- ז. אין כיום **גורם אחד המרכז** את תחום הנכסים במועצה. בפועל, התפקידים מבוזרים בין בעלי תפקידים שונים במועצה וכל גורם אחראי רק על חלק מהניהול הכולל. מה שמקשה על **מקסום מיטבי** של נכסי המועצה על כל המשמעויות הנגזרות מכך.

- ח. יש למנות **מנהל נכסים** רצוי בעל אוריינטציה של פיתוח עסקי במועצה האחראי על מכלול התפקידים הכרוכים בניהול הנכסים בשוטף כמפורט בהגדרות התפקיד. למנהל הנכסים במועצה יהיו ממשקי עבודה עם אגף ההנדסה, אגף הכספים והחכ"ל. לניהול ופיתוח נכסי המועצה יש ממשק חשוב עם הפיתוח הכלכלי, ועל כן חשוב שהנושא יהיה בממשק עם מנהל הפיתוח העסקי.
- ט. במקביל, ברובד הניהולי אסטרטגי מומלץ להקים גוף /ועדה בנושא פיתוח עסקי של נכסי המועצה שתכלול את מנכ"לית המועצה, גזברית, מנהל פיתוח עסקי. גוף זה יקבל את **הסמכויות** לקבל החלטות לגבי עקרונות ניהול הנכסים והחלטות בשוטף בדגש על שינוי תפקוד ומהות של נכסים קיימים וחדשים. מה שיאפשר למקסם את כלל הנכסים הידועים, הלא ידועים והעתידיים של המועצה. כמו כן, מומלץ להעביר את הנושא לטיפול ומעקב של הוועדה האסטרטגית לפיתוח עסקי של המועצה.
- י. יש להכין **תכניות עבודה שנתיות** אינטגרטיביות לתחום ניהול הנכסים. מומלץ שהתוכניות יועלו על הכתב ויפרטו את המשימות ואת האחראים לביצוען, יגדירו יעדים מדידים ולוחות זמנים להשלמתן של המשימות, ולנהל בקרה ומעקב אחר ביצוען.
- יא. יש למפות את התהליכים המרכזיים בתחום ניהול הנכסים, ובהתאם לכך לגבש **ולמסד נוהלי עבודה** לכל התהליכים האמורים. על הנהלים להיות מפורטים, להגדיר את האחראים על הנושאים השונים ואת ממשקי העבודה בין הגורמים השונים המעורבים בתהליך ניהול הנכסים ולקבוע מנגנוני בקרה ועדכון.
- יב. יש לפעול להקמת **מערכת ממוחשבת** לניהול נכסים עם כל הממשקים הנדרשים כמו המערכות הכספיות, המשפטיות ומערכות התכנון והבנייה. זאת, בכדי לייעל את הניהול, השליטה והבקרה המידע על הנכסים במועצה לאורך זמן.
- יג. יש למנות **מפקחים** על נכסי המקרקעין של המועצה; מפקחים אלו יכולים להיות גם מקרב המפקחים הכלליים, לאחר שיוכשרו לכך וייקבעו להם יעדים בנושא. עוד מומלץ לערוך סיורי פיקוח יזומים ושוטפים בנכסי המועצה בהתאם להוראות הדין, כדי לאתר פלישות, להבטיח שימוש הולם בנכסים ולאסוף מידע חיוני על מצב הנכסים.
- יד. יש לערוך **סקרים עתיים** בנוגע למצב התחזוקה של הנכסים, כדי שיהיה מידע רלוונטי, מקיף ועדכני על מצב תחזוקתם וכדי שניתן יהיה לנקוט בפעולות הנדרשות לשיפור מצב הנכסים ולתת שירות מיטבי לתושבים.

טו. יש להכין **תוכניות עבודה** שנתיות ורב-שנתיות בנוגע לתחזוקת הנכסים. שכן, תכניות עבודה עשויות לסייע למועצה לבצע את התחזוקה באופן יעיל, על פי סדר עדיפויות מושכל, ולעקוב אחר מימוש התוכנית. מומלץ לתקצב יותר אחזקת מבנים ולרכז משאבים לגורם אחד (כדוגמא איטום גגות לכלל המבנים, לרכז בדיקות תקופתיות) תוך ניצול יתרון הגודל.

טז. יש ל**פרסם** לציבור מידע באתר המועצה על נכסי המועצה ועל העשייה במקרקעין. מומלץ לפרסם את פנקס הזכויות באתר המועצה.

2. עמידה בתקנות הבטיחות של בריכות שחייה ציבוריות במ.א משגב

מטרת הביקורת

בחינת אופן העמידה בתקנות הבטיחות של הפעלת בריכות שחייה ציבוריות במועצה אזורית משגב למען הבטחת שלום הציבור ובריאותו.

נושאי הביקורת:

- א. רישיון עסק להפעלת בריכות שחייה ציבוריות,
- ב. הפיקוח על הפעלת בריכות שחייה ציבוריות,
- ג. ליקויי בטיחות ותברואה בבריכות שחייה ציבוריות,
- ד. מתקני משחקים וספורט בבריכות שחייה,
- ה. ביטוח לבריכות שחייה ציבוריות,

רקע

- א. בתחום המועצה פועלות בריכות שחייה לשימוש הציבור ולרווחתו (להלן - בריכות שחייה ציבוריות או בריכות). חלק מן הבריכות הן בבעלות הרשות המקומית והוקמו על ידה במסגרת הסמכויות שהוקנו לה בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות). יש בריכות שפעילות רק בעונת הרחצה¹⁴ (להלן - בריכת שחייה עונתית) ויש בריכות שפעילות כל השנה (להלן - בריכת שחייה שנתית).
- ב. כדי לשמור על שלום הציבור, על בטיחותו ועל בריאותו נקבעו הסדרים מיוחדים הנוגעים לבריכות השחייה, לכללי הקמתן, לאופן הפעלתן ולדרכי הפיקוח עליהן. כך בחוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964 (להלן - חוק הסדרת מקומות הרחצה); בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים); בתקנות הסדרת מקומות רחצה (בטיחות בבריכות שחיה), התשס"ד-2004 (להלן - תקנות הבטיחות), ובתקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבריכות שחיה), התשנ"ד-1994 (להלן - תקנות התברואה).
- ג. הבריכות מעניקות לציבור הזדמנות לקיים פעילות פנאי וספורט ומאפשרות לקיים בהן חוגים ולימוד שחייה. כמו כן, הן משמשות לפעילות חברתית וקהילתית (כמו קייטנות לילדים ו"ימי כיף") חלק מבריכות השחייה הציבוריות פעילות רק בעונת הרחצה¹⁵ (להלן - בריכת שחייה עונתית) וחלק פעילות כל השנה (להלן - בריכת שחייה שנתית)¹⁶.
- ד. בריכות שחייה עלולות להיות מקום מסוכן. בבריכות השחייה יש שילוב של מים, חשמל וחומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס), וכמו כן הן משמשות את כל הציבור, לרבות בני נוער, ילדים ופעוטות, ולא כולם מיומנים די הצורך בשחייה.
- ה. בתאריך ה- 9/8/2019 אירע אירוע פציעה (חבלת ראש) של ילדה בבריכת המגלשות במועדון הכפרי משגב. האירוע ונסיבותיו נבדקו על ידי מבקר המועצה על מנת להפיק לקחים, להמליץ על המלצות לצורך מניעת הישנות אירועים דומים בעתיד ושיפור מצב הבטיחות. הביקורת הנוכחית במידה רבה נועדה לבחון תיקון הליקויים והפקת הלקחים מאותו אירוע.

¹⁴ הגדרתה של "עונת הרחצה" היא התקופה שהרשות המקומית מפעילה בה את בריכות השחייה שבבעלותה לשימוש הציבור הרחב. על פי

רוב בתקופת הקיץ, בין החודשים אפריל-מאי (חופשת חג הפסח) ועד לחודש אוקטובר (סוף חגי תשרי).

¹⁵ "עונת הרחצה" - מדובר בתקופה שהרשות המקומית מפעילה בה את בריכות השחייה שבבעלותה לשימוש הציבור הרחב, לרוב בתקופת

הקיץ בין החודשים אפריל-מאי (חופשת חג הפסח) ועד לחודש אוקטובר (סוף חגי תשרי).

¹⁶ לעיתים כחלק ממרכז ספורט שהרשות המקומית מפעילה.

המסד הנורמטיבי

א. כדי לשמור על שלום הציבור, על בטיחותו ועל בריאותו, נקבעו הסדרים מיוחדים הנוגעים לבריכות השחייה, לאופן הקמתן, לכללי הפעלתן ולדרכי הפיקוח עליהן. כך לדוגמה בחלק כ"א לתוספת השנייה לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - הוראות תקנות תכנון ובניה בנושא בריכת שחייה), נקבעו התנאים שצריכים להתקיים טרם קבלת היתר בנייה להקמת בריכת שחייה; בחוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964 (להלן - חוק הסדרת מקומות הרחצה), נקבע ששר הפנים הוא הממונה על ביצוע החוק, ועליו לקבוע בצו בין היתר הוראות בדבר אמצעים לשמירת הבטיחות והתברואה במקום רחצה, סדרים לשימוש במקום רחצה ודרכי פיקוח עליהם ותקנים של סדרנים, פקחים, מצילים ומגישי עזרה ראשונה שיוצבו במקומות הרחצה.

ב. בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים) נקבע, כי "רשות הרישוי" בהתייחס לעסק טעון רישוי בתחום רשות מקומית היא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך, וכי הפיקוח על קיום הוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו הופקד בידי רשות הרישוי; רשות הרישוי רשאית לבטל רישיון אם לא קוימה מטרה כלשהי ממטרות הרישוי. בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 (להלן - צו רישוי עסקים), נקבע כי בריכת שחייה¹⁷ היא "עסק טעון רישוי", ורישיון עסק לבריכת שחייה תקף לחמש שנים¹⁸. עוד נקבע בצו רישוי עסקים, כי מטרות הרישוי לבריכת שחייה הן בין היתר הבטחת בריאות הציבור בה, לרבות תנאי תברואה נאותים ומניעת סכנות לשלום הציבור בתחומה¹⁹.

ג. בתקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבריכות שחיה), התשנ"ד-1994 (להלן - תקנות התברואה), שהותקנו מכוח סעיף 10 לחוק רישוי עסקים, נקבעו ההסדרים המחייבים לעניין שמירת בריאות הציבור ופיקוח ובקרה על איכות המים בבריכות שחייה שהפעלתן טעונה בקבלת רישיון עסק. כך למשל נקבע בתקנה 2(ג) לתקנות התברואה כי "בכל עת שהבריכה פתוחה למבקרים יימצא בחצריה מפעיל [להלן - מפעיל בריכות שחייה], בעל אישור מאת המנהל [מנכ"ל משרד הבריאות] שעמד בהצלחה בבחינות לעניין ניהול בריכת שחיה בתנאי תברואה נאותים"²⁰.

¹⁷ ההגדרה בסעיף 7.4א לתוספת לצו רישוי עסקים היא: "בריכת שחייה, לרבות מאגר מים אחר המשמש לשחייה ולנופש מים, לרבות בריכה המצויה בפארק מים ולמעט בריכה המשמשת עד ארבע יחידות אירוח למטרת נופש" (ההדגשה אינה במקור).

¹⁸ ב-30.12.18 פורסם תיקון לצו רישוי עסקים (תיקון התשע"ט - 2018) ובסעיף 47 לתיקון נקבע כי תוקף רישיון העסק לבריכת שחייה שעמד במועד הביקורת על שלוש שנים, יוארך לחמש שנים.

¹⁹ ראו הרחבה בהמשך בפרק "רישיון עסק להפעלת בריכת שחייה ציבורית".

²⁰ ב-26.12.18 פורסם תיקון לתקנות התברואה (תיקון התשע"ט - 2018). נוספה תקנה 2(ד) ובה נקבעו תנאים שבהתקיימם יוכל בעל בריכת השחייה להפעילה ללא נוכחות מפעיל בשטח בריכת השחייה.

ד. בתקנות הסדרת מקומות רחצה (בטיחות בבריכות שחיה), התשס"ד-2004 (להלן - תקנות הבטיחות), שהותקנו מתוקף סמכותו של שר הפנים לפי סעיף 4 לחוק הסדרת מקומות רחצה וסעיף 39 לחוק רישוי עסקים, נקבעו הסדרי הבטיחות המחייבים בריכות שחייה שהפעלתן טעונה קבלת רישיון עסק. כך הוגדר בתקנה 1 (סעיף ההגדרות) בתקנות הבטיחות כי "בריכת שחייה" היא "מקום המכיל מים, ובכלל זה אמצעי פינוי המים העילי, למטרות שחיה, שעשועי מים, ספורט, לימוד, וטיפול במים... שהוא עסק טעון רישוי לפי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995" (ההדגשה אינה במקור).

ה. בדברי ההסבר לתקנות שפורסמו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 11/04 בנובמבר 2004 (להלן - חוזר מנכ"ל 11/04), נאמר כי התקנות אינן עוסקות "בהקמת בריכות שחיה, בתברואת בריכות שחיה או חומרים מסוכנים, אלא רק בנושא התפעול הבטיחותי (הצלה, עזרה ראשונה, מתקני שעשועים וכו')". בתקנות מפורטים מגוון נושאים הקשורים לתפעולן הישיר של בריכות השחייה הציבוריות ולבטיחותן. כך למשל הוגדרו: "אתר בריכות שחיה" - "בריכת שחיה לרבות החצרים והמבנים המשרתים אותה כגון: מלתחות ושירותים"; "מחזיק בריכה" - "לרבות בעל רישיון עסק לאתר בריכת שחיה, מחזיק, ובעלים של אתר בריכת שחיה"; הוגדרו חובותיו של מחזיק בריכה, לרבות אחריותו הכוללת לקיומן של הוראות התקנות ואחריותו להפעלת בריכת השחייה בהתאם לתקנות; הוגדר תקן לבעלי תפקידים (דוגמת: מצילים ומגישי עזרה ראשונה) והכשירויות הנדרשות להם; נקבעו חובותיהם של בעלי התפקידים בבריכת השחייה וסמכויותיהם.

ו. מכאן שתקנות הבטיחות והתברואה, שבהן מופיעות רוב ההנחיות הקשורות בהפעלה בטוחה של בריכות שחייה ציבוריות ואשר הותקנו מכוח חוק רישוי עסקים, אינן חלות על בריכות שחייה שאינן טעונות רישוי, דוגמת בריכות שחייה המשרתות ציבור רחב שלהלן יכוננו בריכות מעין-ציבוריות.

עיקרי הממצאים:

1. רישיון עסק להפעלת בריכת שחייה ציבורית

- א. הסדרת רישוי העסקים, הפיקוח עליהם והפעלת סמכויות לאכיפת החוק הם כלים חשובים שניתנו בידי הרשות המקומית לשם שמירה על רווחת תושביה, בריאותם ואיכות חייהם. מטרת חוק רישוי עסקים, היא בין היתר למנוע סכנה לשלום הציבור ולשמור על ביטחונו ובריאותו בתחומם של בתי עסק. החוק, התקנות והצווים שהותקנו על פיו מסדירים את נושא רישוי העסקים. בין השאר הם קובעים אילו עסקים טעונים רישוי, מהם סוגי הרישיונות הנדרשים להפעלת כל עסק, מהם התנאים למתן הרישיונות, מה תוקפם של הרישיונות לפי סוג העסק וכן מהן הדרכים לאכיפת החוק על בעל עסק טעון רישוי המפעיל אותו בלא רישיון או שלא על פי התנאים שנקבעו ברישיון שניתן לו.
- ב. בחוק נקבע כי "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון, היתר זמני, או היתר מזורז". עוד נקבע בחוק כי "רשות הרישוי" לעסק טעון רישוי בתחום רשות מקומית היא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך. הפיקוח על קיום הוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו הופקד בידי רשות הרישוי, והיא רשאית לבטל רישיון או היתר זמני ביוזמתה אם לא קוימה מטרה ממטרות הרישוי.
- ג. בתוספת לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 (בפרק זה - צו רישוי עסקים או הצו), נקבע כי **בריכת שחייה היא "עסק טעון רישוי"**. הצו קובע כי לרישוי בריכת שחייה שלוש מטרות: "מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות"; "קיום הדינים הנוגעים לכבאות"²¹ באמצעות רשות הכבאות הארצית (להלן - כב"א); "בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים"²². שתי המטרות הראשונות מחייבות היועצות עם השר לביטחון הפנים, ואילו המטרה השלישית עם שר הבריאות. עוד נקבע בצו כי רישיון עסק לבריכת שחייה תקף לחמש שנים²³.
- ד. בריכות השחייה הציבוריות בתחום המועצה שנבדקו נחלקות לשני סוגים עיקריים: בריכות בבעלות המועצה ובריכות ציבוריות שהבעלות עליהן היא פרטית. (אגודה שיתופית).
- ה. במועצה אזורית משגב יש מספר בריכות פעילות: מועדון כפרי כולל 2 בריכות האחת מקורה הפועלת כל השנה והשנייה חיצונית הפועלת בעונת הקיץ, בריכת מורן, בריכת לוטם, בריכת טל אל, בריכה טיפולית בכישור ובריכה טיפולית בלבון (בבית פרטי).

²¹ לעניין זה הסמיך השר לביטחון הפנים את גורמי רשות הכבאות הארצית.

²² לעניין זה הסמיך שר הבריאות את מנהלי לשכות הבריאות במחוזות.

²³ ביום 30.12.18 הוארך תוקף הרישיון שניתן לבריכות שחייה לחמש שנים.

ו. על המועצה, המשמשת כאמור רשות הרישוי, חלה חובה לוודא שכל בריכות השחייה הציבוריות שבתחומה פועלות על פי הכללים שקבע המחוקק מרגע הקמתן ובמהלך הפעלתן השוטפת.

ז. מבדיקת הביקורת עולה, כי לכל הבריכות יש רישיון עסק כנדרש.

תוקף רישיון העסק לבריכות שחייה עונתיות

א. חלק מבריכות השחייה הציבוריות שבבעלות המועצה או שבבעלות היישובים הן כאמור בריכות שחייה עונתיות, ובסוף עונת הרחצה הן מפסיקות לפעול. בתום עונת הרחצה בריכת השחייה נסגרת, מרוקנים את מימיה ומאפסנים את כל ציוד העזר שלה ובכללו: ציוד הבטיחות, הציוד לכיבוי אש והציוד של עזרה ראשונה. כמו כן מפסיקים לטפל בכל נושא החומ"ס. בתקופה זו, הנמשכת חודשים רבים (עונת הרחצה נמשכת כאמור כארבעה חודשים בלבד) אתר בריכת השחייה אינו פעיל. לקראת פתיחת עונת רחצה חדשה, המציאות מחייבת את מפעיל האתר לפעול כדי להכשיר לשימוש על פי דרישות תקנות הבטיחות, התברואה וחומ"ס.

ב. חוק רישוי עסקים מסמיך את רשות הרישוי לקצר את פרק הזמן לתוקפו של רישיון עסק, ובלבד שלא יפחת משנה בכל פעם, ובעסק שהוא זמני מטבעו אף לקבוע פרק זמן קצר משנה.

ג. נמצא, כי המועצה אינה מגבילה את רישיון העסק שניתן לבריכות שחייה עונתיות בתחומה. לדברי אחראית הרישוי במועצה היא מנפיקה רישיון עסק לפי תוקף צו רישוי עסקים, תוקף רישיון עסק לבריכות שחיה הינו ל – 10 שנים, אלא אם כן יש דרישה של אחד הגורמים המאשרים להגביל לשנה או לזמן קצר יותר.

ח. **הביקורת סבורה כי:** על המועצה לשקול את האופן שבו היא מקיימת בקרה ופיקוח על פתיחתן המחודשת של בריכות השחייה העונתיות, אשר גם להן החוק מתיר מתן רישוי רב-שנתי, לרבות באמצעות שימוש במידת הצורך בהגבלת תוקף הרישיון שהן מעניקות לבריכות שחייה שכאלה.

הכנות במועצה האזורית משגב לפתיחת עונת הרחצה בבריכות השחייה העונתיות

א. הביקורת בדקה את ההכנות לקראת פתיחת עונת הקיץ. שכן, לבריכות העונתיות יש צורך לפעול בכל שנה להכשרת הבריכות ולביצוע ריענון מקצועי למחזיקי בריכות השחייה, לבעלי התפקידים בהן האחראים לפתיחתן המחודשת לטובת הציבור הרחב בהתאם לייעודן.

ב. **מהביקורת עולה, כי** לפני תחילת עונת הרחצה 2024 מועבר על ידי מנהלת רישוי עסקים קובץ הנחיות שעל פיו פועלים ובודקים את כל הפריטים בקובץ ההנחיות. כמו כן, הפיצה מנהלת הרישוי במועצה מייל עם דרישה לקבלת טופס מצהיר מחזיק הבריכה וטופס בדיקה עזרה ראשונה,

ג. בנוסף, משרד הבריאות שולח לפני תחילת עונה הרחצה מסמך ריענון עם דרישה להגשת מסמכים. לאחר פתיחת העונה משרד הבריאות מגיע לבצע ביקורת. לדבריה, המשטרה ומשרד הבריאות עורכים ביקורות מעת לעת. משרד הבריאות עורך לפחות 2 ביקורות במהלך העונה (בהתחלה ומהלך העונה). במסגרת ביקורת משרד הבריאות המפקח בודק את כל הנושאים שבסמכותו.

ד. מנהלת רישוי העסקים במועצה אמורה לוודא שמנהלי ומפעילי בריכות השחייה שולחים נציגות להשתתף בכנסים מקצועיים אזוריים בהשתתפות כל גורמי הרישוי הרלוונטיים לבריכות השחייה, כמו למשל משרד הבריאות, משטרת ישראל ומכבי האש, במטרה לרענן את הנהלים. לדברי מנהלת הרישוי עסקים במועצה במידה ויש כנסים מטעם אחד הגורמים והם שולחים אליה להפצה, היא שולחת לבעלי הבריכות. לדבריה לא קיבלה בשנים האחרונות מידע אודות כנסים אזוריים. **הביקורת ממליצה** ליזום פניה לגורמים העוסקים בנושא. שכן, נושא ההכשרה והריענונים השנתיים בעלי ערך רב למפעילי הבריכות.

רישיון עסק להפעלת בתי העסק שבאתרי הבריכות

א. נמצא, כי במועדון הכפרי פועלת קפיטריה חודשיים בשנה וכל מפעיל שנכנס דואג לרישוי. לדברי מנהל המועדון הכפרי השנה הוחלף מפעיל הקפיטריה ואנו נמצאים בתהליך להסדרה חוזרת של הרישוי. כמו כן, מספרה לא קיימת, ספא לא טעון רישוי, גיקוזי קיים רישוי, בריכת מגלשות, מקורה וחיצונית קיים רישוי כנדרש.

2. הפיקוח על הפעלת בריכות השחייה הציבוריות

א. המחוקק הסדיר את השימוש בבריכות השחייה הציבוריות באמצעות חוק רישוי עסקים, שתכליתו למנוע סכנה ופגיעה בשלום הציבור ולשמור על ביטחונו ובריאותו. מימוש החקיקה והגנה על הציבור באתרי בריכות השחייה מתבצעת בשלושה שלבים עיקריים:

1) בשלב ראשון נקבעו הסדרים הנוגעים להקמת האתר, לרבות קביעת התקנים המחייבים מבחינת תשתיות ומבנה, סידורי בטיחות ואבטחה וכן תברואה.

2) בשלב שני נקבעו הסדרים הנוגעים להפעלת האתר, והוא מסתיים בהוצאת רישיון עסק מטעם רשות הרישוי המאשרת לאתר לפעול כפי שהוצג לעיל.

3) השלב השלישי הוא **שלב הפיקוח** על האתר, ושלא כמו השלבים הקודמים, שלב זה מתרחש לאחר שבריכת השחייה פתחה את שעריה לציבור הרחב.

ב. חשיבות **הפיקוח** נעוצה בהכרה שגם אתר בריכות שחייה שהוקם על פי כל דרישות המחוקק וקיבל את כל האישורים הנדרשים להפעלתו, לרבות רישיון עסק, צריך שיפקחו על הפעלתו השוטפת בשל אופיו וכדי להבטיח שהציבור לא יהיה חשוף לכל אותן סכנות שניסה המחוקק להגן עליו מפניהן.

פיקוח הרשויות המקומיות על הפעלת הבריכות הציבוריות

ג. בחוק הסדרת מקומות רחצה נקבע כי שר הפנים יקבע בצו הוראות בדבר "כשירותם, סמכויותיהם וחובותיהם של סדרנים, פקחים, מצילים ומגישי עזרה ראשונה שיתמנו לעניין ביצוע חוק זה וכל צו, חוק עזר או הוראה אחרת על פיו, וכן דרכי פעולתם". בתקנות הבטיחות נקבע בתקנה 37(א) כי "**ראש הרשות המקומית ימנה פקחים לעניין תקנות אלה**" (להלן - פקח בריכות שחייה). ובתקנה 37(ב) נקבע כי "לא יועסק אדם כפקח אלא לאחר שהסכים כי המשטרה תמסור ליושב ראש הרשות המקומית מידע מן המרשם הפלילי כאמור בסעיף 6 לחוק המרשם הפלילי ותקנות השבים, התשמ"א-1981, וממידע כאמור עולה כי לא הורשע בעבירה אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש פקח".

ד. חוק רישוי עסקים **מטיל על הרשות המקומית** לפקח על העסקים הפועלים בתחום שיפוטה ולוודא שהם פועלים לפי התנאים הנדרשים בדיני רישוי עסקים ושיש להם רישיון עסק בתוקף. בין היתר על הרשות לבדוק אם לא חל שינוי בתחום פעילותם של העסקים מיום שניתן להם רישיון העסק ואם הם מקפידים על הפעלת העסק בהתאם לתקנות החלות עליו. כך למשל בבריכות השחייה הציבוריות - עליה לוודא

שהמחזיקים בהן, מנהליהן ומפעיליהן, עומדים בהנחיות המופיעות בתקנות הבטיחות ובתקנות התברואה.

ה. על פי סדרי מנהל תקין, על הרשות המקומית לפקח בשיטתיות ובדרך קבע על כל העסקים טעוני הפיקוח. לשם כך אמורה להיות ברשות המקומית **תכנית פיקוח** המבוססת על רשימת העסקים טעוני הפיקוח בתחומה, ועליה לקבוע את הסדרי הביקורות שלה בעסקים אלו במחזוריות סבירה. על הרשות המקומית לתעד דרך קבע את מועדי הביקורות שלה ואת תוצאותיהן, ועל פיהן לנקוט צעדים מנהליים ומשפטיים ככל שיידרש.

מינויים של פקחי בריכות שחייה

ו. הפיקוח על קיום הוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו, לרבות תקנות הבטיחות, הופקד בידי רשות הרישוי, ובכוחה לבטל רישיון או היתר זמני ביוזמתה או ביוזמת אחד או יותר מנותני האישור הרלוונטיים להוצאתו, אם לא קוימה מטרה כלשהי ממטרות הרישוי.

ז. **מהביקורת עולה, כי לא מונו פקחים שיבחנו אם תקנות הבטיחות בבריכות השחייה הציבוריות מיושמות הלכה למעשה כנדרש בתקנות הבטיחות. הביקורת סבורה, כי על המועצה להסמיך ולמנות פקחים לעניין תקנות הבטיחות, העומדים בהוראות הדין.**

ח. בפועל, רכזת רישוי עסקים במועצה מבצעת פיקוח במסגרת הליך חידוש רישיון עסק בשיתוף גורמים מאשרים נוספים כגון: המשטרה, משרד הבריאות מבצעים ביקורות ומוודאים עמידה בתנאי רישיון העסק. כמו כן, רכזת הרישוי מבצעת ביקורות בבריכות שחיה לפני תחילת העונה, על פי טופס בדיקה ייעודי.

ט. נמצא, כי מתוך 6 בריכות שחיה, 3 בריכות שחיה נפתחות רק בקיץ. וכי לא מתבצע פיקוח סדור בבריכות הטיפוליות בכישור ובלבון. בריכות אלה פועלות עם רישיון עסק ומפוקחות על ידי משרד הבריאות. מנהל אגף קיימות ציין כי בחודשים האחרונים נקלט **פקח רישוי עסקים** שטרם עבר הכשרה והנושא יכנס לתכנית העבודה שלו. כמו כן, ציין כי בביקורות האחרונות שבוצעו הפקח הצטרף לצורך למידה.

י. **יודגש, כי הפיקוח המתקיים בפועל הינו על פי כללי רישוי עסקים בלבד. ולא על פי דרישות חוזר מנכ"ל משרד הפנים המחייב פיקוח על ידי מפקחים מורשים ומוסמכים עם דגשים בנושאי הבטיחות.**

3. ליקויי בטיחות ותברואה באתרי בריכות השחייה

- א. תקנות הבטיחות נועדו לקבוע סידורי בטיחות באתרי בריכות שחייה, והן כוללות הנחיות ודרישות שיבטיחו את בטיחותו וביטחונו של ציבור באתרי בריכות השחייה²⁴.
- ב. התקנות כוללות שישה פרקים העוסקים בין היתר בתחומים הבאים: בעלי התפקידים בבריכה; סידורי בטיחות ועזרה ראשונה; השילוט הנדרש בבריכת השחייה. בכל פרק בוצעה חלוקה לסעיפים פרטניים שכל אחד מהם מסדיר היבט אחר הקשור בבטיחות השימוש בבריכת השחייה, ומגדיר את בעלי התפקידים האחראים לביצועו. כך לדוגמה תקנה 5 עוסקת בהעסקת מציל ובדרישות התפקיד, ותקנה 5(5) קובעת בין היתר את הבדיקות הרפואיות הנדרשות למציל ואת תכיפותן.
- ג. תקנה 17 מתייחסת לחובה לקיים מרפאה באתר בריכת שחייה ותקנה 17(ב) קובעת כי מחזיק הבריכה אחראי שבשעות הרחצה יהיה במרפאה ציוד עזרה ראשונה במצב תקין ומוכן לשימוש בכל עת, והוא לא יפתח את אתר בריכת השחייה לציבור כל עוד לא התקיים האמור; תקנה 19 לתקנות הבטיחות קובעת בין היתר כי על מחזיק הבריכה להכין נהלים לטיפול במצבי חירום בבריכת שחייה ולהביאם לידיעת בעלי התפקידים הפועלים בה ועליהם להיות פתוחים לעיונם בכל עת; תקנה 23 קובעת כי מחזיק הבריכה ינהל יומן אירועים ובו יירשמו כל האירועים שאירעו בבריכה, לרבות אירועים שטיפול בהם מגיש עזרה ראשונה או חובש, לפי העניין.
- ד. בבריכות שחייה ציבוריות נעשה שימוש נרחב בחומ"ס לחיטוי מי הבריכה, כנדרש בתקנות התברואה. החזקתם של חומ"ס באתר בריכת השחייה מחייבת היערכות מיוחדת. חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993 (להלן - חוק החומ"ס), קובע כי כל עיסוק ברעלים, לרבות ייצור, ייבוא, אריזה, מסחר, ניפוק, העברה, אחסנה, החזקה ושימוש, חייב בהיתר רעלים (להלן - ההיתר). לפיכך ניהול בריכת שחייה מחייב אפוא שלמפעיל הבריכה יהיה היתר רעלים בתוקף. המשרד להגנת הסביבה, האמון על מתן היתר הרעלים לרבות הענקתו למפעילי בריכות שחייה, מצרף להיתר הרעלים רשימת תנאים בדבר אופן הטיפול בחומרים מסוכנים, אופן אחסונם, שילוטם, שינועם, היערכות לאירוע בפסולות מסוכנות, היערכות לאירוע בחומרים מסוכנים וטיפול בפסולת המסוכנת הנוצרת ואחרים (להלן - נוהלי חומ"ס).

²⁴ כאמור לעיל, פרט לתקנות הבטיחות חלים על אתרי בריכות השחייה הסדרי חקיקה נוספים מעצם מורכבותם. כך למשל חלות תקנות התברואה
 כאמור; תקנות החשמל (מעגלים סופיים הניזונים במתח עד 1000 וולט), התשמ"ה-1984 (להלן - [תקנות החשמל](#));
 תקנות ההתגוננות האזרחית
 (דרכי החסנה של חומרים מסוכנים), התשע"ד-2014.

ה. לאחר פרסום תקנות הבטיחות, הפיץ משרד הפנים לרשויות המקומיות את חוזר המנכ"ל 11/04 שאליו צורפו תקנות הבטיחות ודברי הסבר לתקנות ולסעיפים הכלולים בהם. כמו כן, צורף לחוזר "טופס ביקורת ופיקוח לדוגמה באתר בריכת שחייה" (להלן - הטופס). בדברי ההסבר לטופס נכתב כי הוא "הצעה לטופס ביקורת ופיקוח לדוגמה באתר בריכת שחייה" וכי הוא "נבנה בהתאם להוראות התקנות. לכל סעיף בטופס צמודה הערת שוליים המפנה לתקנה הרלבנטית". עוד צוין, כי הרשות המקומית, לפי שיקול דעתה, יכולה להיעזר בטופס זה או בכל "טופס אחר", לרבות בכזה שתכין בעצמה לפי מדיניותה²⁵.

ו. בחוזר מנכ"ל 11/04 הופץ טופס לפיו יש לבדוק את כל בריכות השחייה הציבוריות שבבעלות המועצה. כגון:

- (1) נוכחות מפעיל בריכה מוסמך,
- (2) אסמכתאות לבדיקות רפואיות של המצילים,
- (3) לבוש וסימני היכר למצילים,
- (4) מערכת כריזה, ציוד הצלה בעמדת המציל,
- (5) גידור בריכת פעוטות,
- (6) סימון עומקים בבריכה,
- (7) נהלים כתובים לטיפול במצבי חירום,
- (8) תיעוד של תרגול צוות הבריכה,
- (9) תקינות סולמות ירידה למים,
- (10) מפגעי חשמל ללא מיגון ממים,
- (11) עמדת כיבוי אש, ציוד כיבוי אש ומטפים,
- (12) נוהלי חומ"ס, היתר רעלים בתוקף,
- (13) חומ"ס שילוט למקום האחסון,
- (14) עמדת עזרה ראשונה, ציוד רפואי ותקינותו, ערכת הנשמה נבדקה?

²⁵ יצוין כי כאמור, תקנות הבטיחות לרבות הטופס לדוגמה הם חלק מדיני רישוי עסקים לבריכות שחייה ציבוריות המחויבות בהוצאת רישיון עסק כתנאי להפעלתן.

15) רישום ביומן האירועים בבריכה,

16) המצאות שירותים ומקלחות נכים והנגישות לשירותי נכים,

17) גישה לאמבולנס, מיקום המפתח לשער שאמור לאפשר כניסת רכב הצלה לאתר.

ב. **מהביקורת עולה, כי :** מתקיים פיקוח במסגרת האחריות של מפעילי בריכות השחייה וגורמי מקצוע בתחום. יחד עם זאת, יש לבצע בקרה של המועצה על עמידה בדרישות הבטיחות של הבריכות באמצעות פקח מוסמך מטעם המועצה באמצעות רשימת תיוג שתופץ בתם הבדיקה ותתועד כנדרש.

4. מתקני משחקים וספורט באתרי בריכות השחייה הציבוריות

א. רשויות מקומיות שבבעלותן אתר בריכות שחייה מנצלות את השטח הפנוי סביב בריכת השחייה, שלרוב מרובה בכרי דשא, כדי להעשיר את חוויית השהות בבריכת השחייה, ולפיכך מציבות מתקני משחקים וספורט למיניהם בתחומי אתר בריכת השחייה. חלק מהמתקנים קשור ישירות לבריכת השחייה, כגון מגלשות מים.

ב. מתקנים באתרי בריכות השחייה הם בד"כ מתקנים בודדים, אולם השימוש בהם מחייב את הרשות המקומית להתייחס אליהם ואל מקום הצבתם כאל גן משחקים לכל דבר ועניין. בדצמבר 2004 פורסם צו חובת תו תקן על מתקני משחקים לילדים כולל תחזוקתם (להלן - חובת תו תקן) והוא נכנס לתוקף בינואר 2006.

ג. על הרשויות המקומיות בעלות גני המשחקים חלה, על פי התקן, חובת תיעוד של "כל הפעולות שננקטו במסגרת ניהול הבטיחות" (להלן - הפעולות) הכוללות, בין היתר, את בדיקות התחזוקה ואת הוראות התפעול של מתקני המשחקים. עוד התקן מחייב הכנת נהלים כתובים זמינים למקרי חירום - תאונות, שריפות וכדומה. נוסף על התקנות מכוח החוק, בתקנות הבטיחות נקבע כי "מחזיק בריכה יכין נוהלי הפעלה, שימוש ובטיחות למתקני שעשועי מים וספורט ככל שאלה לא נקבעו בד"ן, וידאג כי בעלי התפקידים בבריכה יפעלו בהתאם לנהלים אלה".

ד. נמצא, כי: מתקן המגלשות נבדק תדיר אחת לשנה ע"י קונסטרוקטור המספק אישור תקינות. האישור מועבר למשטרה שמגיעה לבדיקה כוללת של בריכת המגלשות לפני פתיחת עונה. כל האישורים קיימים ומתויקים כנדרש.

5. ביטוח לבריכות השחייה מועדון כפרי משגב

כח. נכסי הרשות המקומית חשופים למגוון רב של סיכונים (אש, ברק, התפוצצות, רעידת אדמה, סופה וסערה, שיטפון, פריצה, השחתה בזדון וכד'). כדי להגן על נכסי הרשות המקומית עליה לבחון את הסיכונים שנכסיה חשופים אליהם, ועל פי זה לפעול. מתן הגנה ראויה לרכושה יבוא לידי ביטוי, בין היתר, במיגון נכסיה ובאבטחתם, וכן בשמירה על היכולת לקבל פיצוי כספי בגובה ערכי הכינון של כלל הנכסים²⁶, לרבות מבנים ותכולתם, תשתיות הקשורות בהם ועוד, אם ייזקו בדרך כלשהי²⁷.

כט. נוסף על האמור, במקרים שהרשות המקומית היא הבעלים של נכסים שבמהותם טמונה בהם סכנה למשתמשים, כגון בריכות שחייה כאמור, אם וכאשר הסכנה הטמונה בנכסיה תתמשש ואחד המשתמשים בנכס ייפגע, תהיה הרשות חשופה לתביעה משפטית בגין הפגיעה שנגרמה. אחד המנגנונים שנועד להגן על הרשות המקומית בעת התרחשויות התסריטים הללו נוסף על ביטוח הנכס עצמו הוא רכישת ביטוח צד ג'²⁸.

ל. נמצא, כי בריכות השחייה מבוטחות כנדרש. וכי המועדון הכפרי ובריכות השחייה מבוטחות במסגרת הביטוח של החברה למתנ"סים.

6. המלצות

א. על המועצה לבחון את נושא הבקרה והפיקוח על הבריכות שחייה בכלל והעונתיות בפרט. ולמנות ממונה בטיחות בעל הסמכה מתאימה לאישור בריכות שחיה ובריכות טיפוליות במועצה. יודגש כי נושא הבריכות עשוי עם הזמן להתרחב במועצה עם הגידול בצרכים.

ב. יש לבחון אפשרות שהמרכז הקהילתי הממונה על המועדון הכפרי ישכור את שירותיו של יועץ בטיחות המוסמך לבצע ביקורות בבריכות שחייה ובריכות טיפוליות, ומתן חו"ד בתחום הבריכות. כמו כן, לקבל את המלצותיו והנחיותיו בהתאם.

²⁶ הסכום הנדרש להקמת הנכס, כלומר ערכו של הנכס כשהוא חדש - בניגוד לערך השוק שלו. ביטוח נכסים על פי ערך הכינון נעשה במקרים שבהם ייתכן שפיצוי לפי ערך השוק של הנכס לא יאפשר למבוטח לחזור למצבו היצרני הקודם, הואיל והוא יידרש להוסיף תשלום כדי לשוב ולהקים את הנכס או לרכוש נכס חדש.

²⁷ ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2011 - 2012 (דצמבר 2012)**, "ביטוח נכסי רשויות מקומיות", עמ' 161.

²⁸ ביטוח צד ג' - ביטוח המבטיח פיצוי לאדם שאינו המבוטח ושאינו צד בחוזה הביטוח שנכרת בין המבוטח לחברה המבטחת. המבוטח כורת חוזה עם חברת הביטוח המבטיח שחברת הביטוח תבוא במקומו ותפצה את אותו אדם על הנזק שגרם לו המבוטח או שנגרם לו בחצריו של המבוטח.

3. ממונה על תלונות הציבור

א. ביולי 2008 נכנס לתוקף חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח - 2008 אשר מחייב כל רשות מקומית למנות ממונה על תלונות הציבור וקובע בין היתר, הסדרים למינויו ופעולתו. בחוק נקבעו דרכי הגשת התלונה, דרכי הבירור והפעולות שעל הממונה לנקוט בכל הקשור לבירור התלונות השונות.

ב. החוק אינו עוסק בפניות תושבים שאינן מתאימות להגדרת "תלונה".

ג. **תלונה** - תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנלוו, בדגש על:

1) המעשה פוגע במישרין במתלונן עצמו, או מונע ממנו במישרין טובת הנאה, או מעשה הפוגע במישרין באדם אחר או המונע ממנו במישרין טובת הנאה והמתלונן קיבל, להנחת דעתו של הממונה על תלונות הציבור, את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בעניינו;

2) המעשה נעשה בניגוד לחוק או שנעשה בלא סמכות חוקית או בניגוד למנהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט.

נושאי פניות יכולים להיות מגוונים: בקשת שירות או מידע, בקשה לסיוע או התרעה על מפגעים ומטרדים המחייבות טיפול מיידי. פניות אלו מתקבלות במוקד המועצה. הפניות מרוכזות בלשכה.

אם הפונה לא נענה או אם הטיפול אינו לשביעות רצונו, הוא רשאי לפנות לממונה בתלונה בכפוף לקבוע בחוק.

טיפול יעיל ומתן מענה לתלונות ולפניות הציבור מגבירים את אמון האזרח ברשות.

המידע שנצבר מתלונות ומפניות יכול לשמש בסיס לקביעת המדיניות של המועצה ולקביעת סדרי העדיפויות בחלוקת המשאבים, ועשוי לשפר את השירות הניתן לאזרח.

4. תלונות ונושאים שנבדקו וטופלו:

- ❖ תלונה בנוגע לתשלום חשמל של קפה צ'צו.
- ❖ תלונה בגין הפרת שמירת הפרטיות על ידי הוועדה לתכנון ובנייה.
- ❖ תשלומי הורים בעקבות "מלחמת חרבות ברזל".
- ❖ נגישות.

כל התלונות נבדקו בקפידה, הממצאים המפורטים נמסרו למתלוננים.

היכן שצריך הופקו לקחים מתאימים.

בברכה,

דודו דהן

מבקר המועצה והממונה על תלונות הציבור במועצה האזורית משגב